

Doctorado en Historia Comparada, Política y Social

Departamento de Historia Moderna y Contemporánea

SALAZAR Y FRANCO

La Política Social Ibérica (1933-1957)

TESIS DOCTORAL

presentada por

PEDRO TEIXEIRA PEREIRA

Directora: DRA. CARME MOLINERO (UAB)

Co-Director: DR. MANUEL LOFF (FLUP)

2013

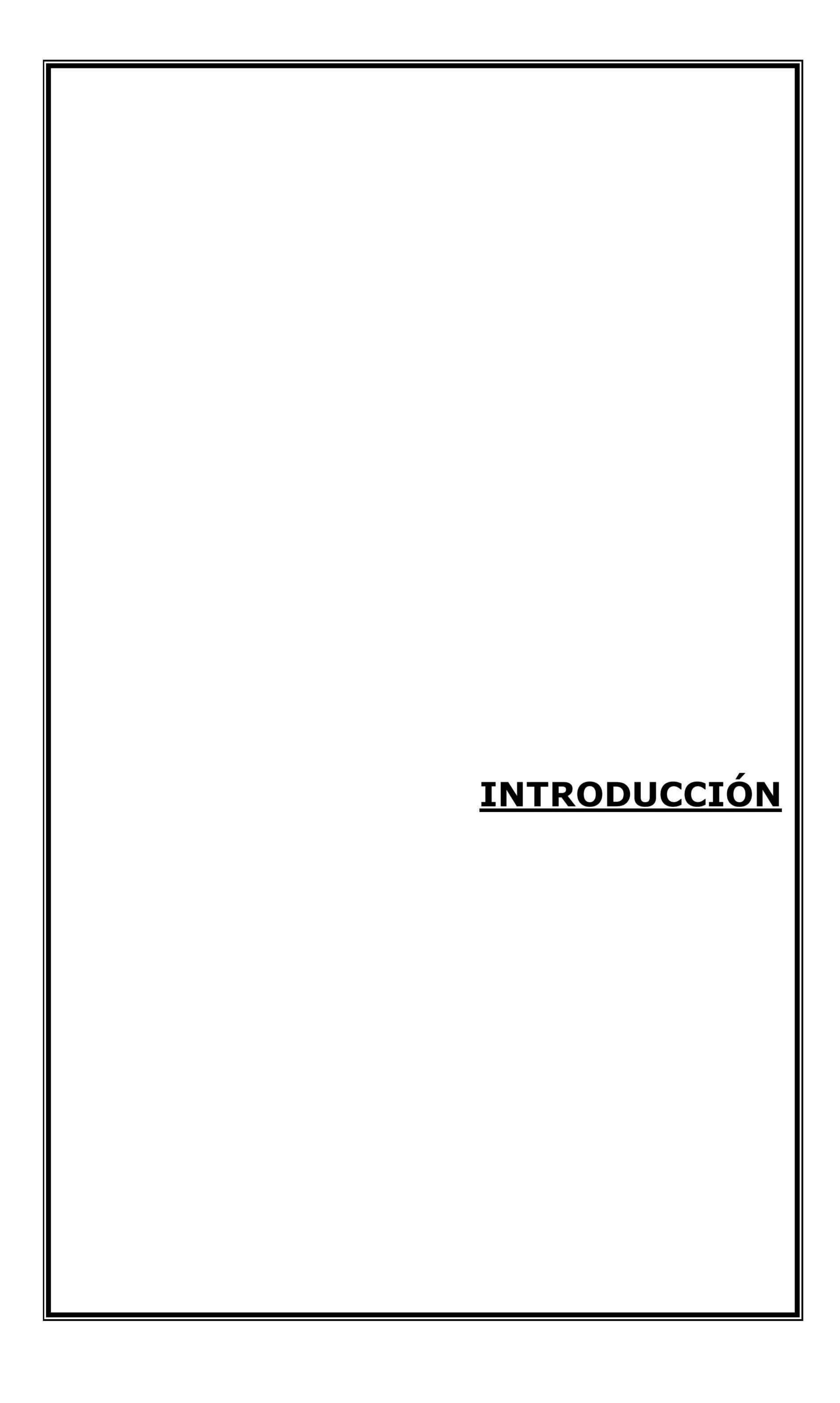
Para os meus Pais.

Para a Eva, por tudo.

Para o Vicente, que já tem mais um livro para um dia ler!

Ao meu Avô, pelas memórias para toda a vida.

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN

Política Social. A inicios del siglo XXI se configuró como una expresión, un concepto y un problema inevitable. En un momento en que el denominado «modelo social europeo» se encuentra en plena revisión, el proceso parece resultar en la disminución de las funciones sociales del Estado, pasando este a adoptar una postura más selectiva en cuanto al cómo y al cuánto de los riesgos sociales que protege. Antes de proseguir, presentemos una cuestión operativa, una propuesta de definición de política social, en si como un concepto polisémico:

> «entendida como a actuação dirigida à promoção e garantia do bem-estar, confundindo-se com a actuação, com finalidades sociais, do Estado-Providência. (...) Política social (...) entendida como área da actuação da política pública, com finalidades sociais.»[1]

Formal y teóricamente, en una lógica de estado de derecho pleno y no solamente aparente, la política social está considerada «como a forma de actuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade»[2]. Ahora bien, ni en el Estado Novo (1933-1974), ni en el Nuevo Estado (1939-1975) han consagrado los derechos sociales, aunque sí mecanismos de control social y de sustitución de la prestación pecuniaria en determinadas situaciones, pero que no nacieron para materializar cualquier derecho humano y socialmente conquistado, pero sí como una supuesta plusvalía, como un favor prestado por los regímenes dictatoriales. Sin blanquear la naturaleza paternalista y controladora de la política social ibérica, importa referirse a que las cuestiones sociales no son prerrogativa exclusiva de la izquierda política, por tanto no considerando entonces tanto al Estado Novo portugués como al español, ajenos a la temática social[3].

---

[1] PEREIRINHA, 2008: 17.

[2] *IDEM, Ibídem*: 21.

[3] Cf. PATRIARCA, 1995: 638.

Las actuales circunstancias de redefinición del Estado del Bienestar[4] nos instigan a conocer el recorrido en dirección a este nivel de protección social. La recogida de elementos para que nos ayuden a construir una explicación para ahondar en el conocimiento, nos hacen remontarnos a la década de los años 30, período en el cual el poder político en Portugal y España se concretizó en el arranque de la construcción de los sistemas de apoyo social.

Así, presentamos el hilo conductor del pensamiento que nos encaminó al estudio de la política social de Salazar y de Franco, entre la década de 1930 y finales de la década de 1950. Apuntemos las coordenadas cronológicas. La fecha de comienzo del estudio, los años 30, se atañe con el inicio de las iniciativas de naturaleza social por parte del Estado Novo que, naturalmente, precede a su congénere español. En concreto, será el año 1933, a través de la Constituição y especialmente a través del Estatuto do Trabalho Nacional, el que marque la inauguración de esta facies política del régimen, la política social. En el caso español, será en 1938, puesto que en ese momento se aprobó el Fuero del Trabajo, piedra de toque para la política social franquista. En relación al límite del final del estudio, 1957, es aquí cuando los regímenes se tocan. En tierras franquistas, es el año en que concluye el largo ciclo político de Girón de Velasco, ministro icono de toda una construcción y retórica social del Franquismo, símbolo de una intervención populista, vibrante, fuerte y propagandística. Es, igualmente, el abrir las puertas en dirección a una evolución, o quizá transformación, de la política social operada en la reforma de 1961. Es este el punto de encuentro con el Estado Novo. Data, igualmente, de 1957 la primera propuesta de ley para la profunda remodelación, o transfiguración, de la previsión social portuguesa. En un día emblemático para el régimen, 28.05.1957, la Câmara

[4] «O termo "*Estado-providência*" ficou consagrado, na língua portuguesa, como tradução do termo "*Welfare State*", surgido em Inglaterra em 1941. Vivia-se um clima de guerra e surgiu da voz de um eclesiástico, o Arcebispo Temple, o apelo à necessidade de Estado de Welfare por contraste com um Estado de Warfare que caracterizava o regime nazi, e que seria necessário criar após o fim da guerra.» *IDEM, Ibídem*: 17. Suministrando a uno indicador actual que justifica la razón de la necesidad de redefinición del alcance de las políticas de bienestar, en Portugal, en el año 2010, para cada ciudadano jubilado existía poco más que uno trabajador activo. En 1960, el *ratio* era 3 para 1. Cf. ROSA; CHITAS, 2010: 60.

Corporativa recibió la referida propuesta, de la que se ocupó durante cerca de 4 años, emitiendo finalmente su parecer, 39/VII, en 1961. La promulgación de la reforma ocurrirá en 1962, poniendo rumbo a un efectivo Estado de Bienestar que, con todo, sólo en la fase democrática de ambos países se concretizará[5].

Delimitado cronológicamente el estudio, presentamos a continuación los propósitos del presente trabajo. Dentro de las temáticas fuertes para los "Estados Nuevos", como pueden ser la construcción del modelo corporativista en Portugal, y la lucha «nacional» de Franco contra el fantasma bolchevique en España, vemos despuntar discursos y leyes sobre aspectos sociales, como sean mecanismos de promoción del ahorro individual, bien como instrumentos de apoyo social de índole benéfico. Así, se tratará de comprender cómo se estructuran la previsión social y la asistencia social en ambos regímenes. Por lo tanto, será un estudio que se ocupará sobre todo de las características de las políticas sociales ibéricas, y menos de sus consecuencias. De esta construcción de las políticas sociales, se buscará establecer líneas convergentes y divergentes[6] en las opciones políticas que los regímenes tomaron en estas materias. A través de la caracterización de los mecanismos de previsión y de asistencia, y en particular con la base en el discurso social producido por los actores políticos, presentar una propuesta interpretativa en cuanto al espacio que las políticas sociales ocupaba en la gobernanza de las dictaduras. Recientemente, Fernando Rosas indagaba sobre «como o salazarismo alcançou esses longos períodos de estabilidade, em que lograva neutralizar, ou até convencer, sectores maioritários das classes médias e conter, ou "disciplinar", os meios populares e o mundo operário urbano»[7]. Aquí, en cierta medida, tal vez podamos considerar que las políticas sociales

[5] «el Estado de Bienestar no puede identificarse solamente con la existencia de un régimen democrático (...) la forma concreta de Estado de Bienestar o de reforma social responde al modelo general de modernización capitalista de la España de los años 60 de suerte que el Estado Autoritario de Bienestar que lentamente emerge en esos años» RODRIGUEZ, 2004: 76.

[6] «Las distancias entre los dos regímenes son tan importantes como las convergencias de fondo.» TELO, 2003: 340.

[7] ROSAS, 2012: 16.

desempeñaron un papel destacado, contribuyendo a una muy larga duración de los regímenes[8].

Para conseguir las intenciones referidas, este trabajo se estructurará con base a un conjunto de fuentes recogidas en Portugal y en España, con el propósito de producir conocimientos comparados. La metodología comparativa entre los casos salazarista y franquista no tiene marcada una asidua presencia entre los estudios desarrollados: «la sistematización comparativa entre casos marginales como el portugués y el español, tan obvia, a mi juicio, no ha sido tan frecuentemente intentada cuanto induce la cercanía geográfica, ideológica, social o de modelo en general»[9]. Es en este posicionamiento en el cual se perfila la presente tesis. Así, sustentará el texto un *corpus* legislativo compuesto a partir de los decretos-ley y leyes que dieron forma a la creación de los seguros sociales y de la implementación de la asistencia. De la legislación partimos hasta las publicaciones oficiales de los diferentes organismos de tutela. En efecto, analizamos todos los números del *Boletim da Assistência Social* y del *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência* publicados dentro de nuestro ámbito cronológico, de donde extraemos extractos de noticias, de discursos, notas sobre el funcionamiento de seguros sociales y de prácticas asistenciales, inestimables para una mejor comprensión de la evolución del tema. Del lado español, con el mismo propósito y con igual resultado, hemos analizado la *Revista de Trabajo*, receptáculo informativo y propagandístico de la «obra social» del régimen franquista, así como la *Revista de Estudios Políticos, suplemento de política social*, los *Cuadernos de Política Social,* la *Revista Española de Seguridad Social*, y la *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*. El estudio del discurso político sobre las cuestiones sociales producido por los actores directos en el asunto es una de las principales aportaciones que este trabajo contiene. Entre los abundantes y prometedores discursos españoles, y los escasos y humildes

[8] «Há, no Estado, uma componente não racional que é inerente a todo o fenómeno do poder e cujo objectivo principal é, antes de mais, o de se manter enquanto poder, tanto interna como externamente.» TRIBOLET, 1998: 64.

[9] LOFF, 2000: 127.

discursos portugueses, intentaremos escaparnos de la seducción de los oradores y captar la efectiva relevancia que las políticas de protección social presentaban para cada uno de los regímenes ibéricos. Hemos compulsado, así, numerosos centenares de discursos políticos pronunciados a ambos lados de la frontera, distribuidos por diferentes recopilaciones, dispersos en diversas publicaciones periódicas, o incluso publicados aisladamente por los propios regímenes.

Con los intentos arriba enunciados, el trabajo se organizará en 3 capítulos. No Capítulo 1, «Evolución de los arquetipos de política social ibérica: del siglo XIX a la década de 1930», presentaremos los primordiales avances de los Estados en dirección al desarrollo de una política social. Si bien es cierto que Portugal y España serán acreedores de tal acción a lo largo del siglo XX, ya en el siglo anterior se dieron pasos en ese sentido. Se abordará también la legislación social de las repúblicas que precedieron a la implantación de los "Estados Nuevos". Todavía en el Capítulo 1 se presentará una síntesis sobre el debate existente en las historiografías portuguesa y española, en particular, además del posicionamiento de los regímenes cara a los modelos ideológicos vigentes en esa época, es decir, a cualificación del Salazarismo y del Franquismo como pertenecientes, o no, a la esfera fascista[10]. No constituye como objetivo de este texto historiar todo ese ya extenso debate, apenas escribiremos lo que juzgamos necesario para que el lector conozca las posiciones que han sido defendidas, e sobre todo cuál es la visión del autor de estas líneas.

Llegados al Capítulo 2, «Los "Estados Nuevos" y la construcción de sus Políticas Sociales: la dialéctica entre previsión y asistencia», entraremos en la estructuración de las políticas sociales de los regímenes, propiamente dichas. Estas páginas nos llevarán por los valores que subyacen para la edificación de las políticas, con particular incidencia en el papel de la familia

[10] «Toda operación comparativa, o hasta simplemente todo intento de interpretación de cualquiera de los casos nacionales de movimientos, discursos ideológicos o, más ampliamente, culturas de signo autoritario y reaccionario de este período, acabaron estableciendo con los casos italiano y alemán relaciones de todo tipo (recepción, importación, mimetización o distinción, global o parcial, voluntaria u obligada, táctica o de principio...).» LOFF, 2000: 126.

y de la Iglesia católica, lo que permitirá trazar algunas notas comparativas. Después del análisis de legislación fundadora para las cuestiones sociales, entraremos en el estudio de la previsión y asistencia sociales. Iniciando por los seguros sociales obligatorios y su organización, presentaremos la red de instrumentos e instituciones que se desenvolvieron, las situaciones que estaban contempladas en los seguros, quién podría participar, es decir, los elegibles, las condiciones financieras de las coberturas sociales. Este apartado terminará con la problemática en torno a la postura que los regímenes fueron asumiendo respecto a su propia implicación en la construcción de la política social. Por lo tanto, la indagación sobre hasta qué punto correspondería a la realidad el éxito por tantas veces proclamado por el poder. Se proseguirá con la asistencia social, trabajando las principales áreas de intervención e instituciones. El último punto de este capítulo hará referencia a la realidad de los números, de la inversión que los regímenes canalizaron para sostener las políticas sociales. El objetivo principal de este punto, que servirá como introducción para un futuro estudio más aprofundado, será intentar comprender los valores invertidos en la previsión y asistencia sociales por parte de los Estados, en comparación con la totalidad de los gastos públicos. De lo resultado intentaremos evaluar de la relevancia efectiva que las políticas sociales poseen para los regímenes.

El Capítulo 3, «Lo Social en el discurso político del Franquismo y del Salazarismo», tendrá como propósito identificar y estandarizar los principales ejes de la retórica social propagada por los regímenes: esas marcas de identidad que facilitan la percepción sobre la importancia y la utilidad efectiva que cada uno de los regímenes atribuyó a sus políticas sociales. Entendemos que el discurso social de los regímenes ibéricos pretendió sobrevalorar el escaso desarrollo de las citadas políticas sociales, por un lado, pero a su vez alcanzar el conformismo de las mentalidades al ideario de los "Estados Nuevos". En el caso español, «la dictadura no se sostuvo exclusivamente sobre la fuerza aunque ésta fuera el componente fundamental; buscó también, a través del discurso y de las organizaciones e instituciones, el consentimiento y el apoyo social. En ese marco es en el que las políticas sociales franquistas adquieren relevancia. Para mejorar

nuestros conocimientos sobre aquel régimen y su huella en la sociedad española será necesario enfrentar el reto de profundizar también en esta parcela»[11].

En cierta medida, la política social como instrumento y herramienta para el éxito de Salazar y de Franco: «A eficácia de um poder, poder-se-ia dizer de uma dominação, joga-se na sua capacidade de tornar *naturais* os valores e as crenças, afinal as taxinomias, que produz ou de que se apropria»[12]. Una vez que entendemos que a lo largo del texto se irán exponiendo conclusiones, la tesis terminará con unas breves páginas tituladas como «Notas Finales». La «Bibliografia» se organizará, en primer lugar, con los títulos historiográficos consultados, ordenados alfabéticamente, sin discriminar aquellas obras respetuosas tanto al caso portugués como al español. Se seguirá con las Fuentes Impresas, organizadas en lógica semejante. La legislación se encontrará ordenada cronológicamente y de forma separada entre Portugal y España. Los Discursos se organizarán de acuerdo con el país de procedencia, ordenación alfabética del autor y de la fecha de pronunciación. Concluirá la «Bibliografia» con un listado de las Publicações Periódicas utilizadas. Finalmente, y dado que la mayor parte del texto se encuentra escrito en lengua castellana, optaremos por no colocar comillas en las designaciones y nomenclaturas oficiales portuguesas y españolas.

Antes de permitir al lector continuar con su camino, escribimos algunas palabras de reconocimiento a quien ha estado ligado a la realización de este trabajo. Institucionalmente, nuestro reconocimiento a la Fundação para a Ciência e a Tecnologia, institución de la cual fuimos becarios, permitiendo el desarrollo de este trabajo a lo largo de los años.

Esta tesis, posiblemente contrariando a la tendencia mayoritaria, fue un trabajo algo solitario o por lo menos poco compartido, lo que se explica, en parte, por el hecho de habernos "deslocalizado" de la Universidade do

[11] MOLINERO, 2006: 110.

[12] CUNHA, 2001: 24. Itálico en el original.

Porto, *alma mater* de nuestra formación, hasta la Universidad Autónoma de Barcelona, respondiendo a un desafío personal y al mismo tiempo a una necesidad, la de adquirir nuevas perspectivas sobre la investigación histórica, sobre todo cuando el deseo de producir un estudio de enfoque comparativo se nos presentaba como un camino provechoso a seguir. Lo seguimos, y esto sólo fue posible con el apoyo inquebrantable, generosamente paciente, comprensivo y amigo de la Prof.ª Carme Molinero, nuestra directora, a quien nuestro más profundo agradecimiento se queda por debajo de lo que realmente se merece. Sin su fuerza incentivadora, este trabajo no habría visto la luz del día. Fuimos privilegiados, porque trabajamos, igualmente, con el Prof. Manuel Loff, asumiendo la función de co-director, lo que mucho nos honró. Nuestra gratitud para quien fue nuestro profesor durante todo el curso universitario sobrepasa en mucho el simple agradecimiento por la orientación académica. Manuel Loff es el grande responsable por el gusto e interés que desarrollamos por el estudio del siglo XX, algo que es compartido por casi todos los que tuvieron y tienen la felicidad de asistir a sus clases. A lo largo de estos años tuvimos la dirección, el incentivo y la palabra amiga de dos de los más destacados historiadores de nuestro tiempo en España y Portugal. Tenemos la certeza de que no les hacemos justicia, que queda pendiente una deuda, la cual nos tememos nunca se podrá saldar.

Una tesis de doctorado es sobre todo un punto de partida, pero no deja de representar un corolario de un recorrido. En este fueron varios los que contribuyeron de forma excepcional en nuestra formación, en cuanto profesionales y, sobre todo, como ciudadanos. Al Prof. Eugénio dos Santos agradecemos haber compartido con nosotros su visión del mundo respecto a la Historia, el valor de esta ciencia, en particular la profunda correlación entre el pasado y nuestro presente. Al Prof. Jorge Fernandes Alves agradecemos el incentivo para nuestra primera incursión en la política social salazarista. A Nuno Canavez, figura principal de la cultura de la ciudad de Oporto, particularmente de la cultura librera, agradecemos la apertura de "todas las puertas" de su centenaria Livraria Académica, lo que nos

posibilitó el acceso a un conocimiento que, de otra forma, sería mucho más inescrutable.

Una palabra a todos los amigos y colegas que, cada uno en su medida y en su tiempo, contribuyeron para que esta obra llegara a buen término. Nuestra particular gratitud a los amigos luso-españoles Mafalda Sollari Allegro y Pedro Pablo Lozano, y Pau Casanellas que ayudaron para que este texto pudiera ser presentado en lengua castellana. Nunca fuimos exclusivamente investigadores, siempre hemos desarrollado en paralelo una actividad profesional, resintiéndose las dos caras de la moneda, bien quitando tiempo a los alumnos, o bien escribiendo la tesis en amplios intervalos de tiempo, lo que de seguro repercutirá en la fluidez del texto. Todas las tesis nacen de las circunstancias de su autor, estas son las nuestras.

La familia fue, como siempre, la mayor sacrificada y al mismo tiempo el mayor apoyo de todos. Los padres, que siempre ven a los hijos como el mejor ejemplo posible – aunque sepamos que no se corresponda con la realidad –, y que siempre ayudaron con una confianza inquebrantable. Por último, las líneas más especiales de todo este texto son para aquellos que más sintieron y compartieron el peso de un trabajo tan extenso en el tiempo, aquellos a quien más debemos, a nuestra esposa y al miembro más pequeño de la familia... Los puntos suspensivos comportan todo lo que no es posible de expresar con palabras.

A todos, nuestro más sincero agradecimiento.

CAPÍTULO 1.

EVOLUCIÓN DE LOS ARQUETIPOS DE POLÍTICA SOCIAL IBÉRICA:

del siglo XIX a los años treinta del siglo XX

1.1. Los caminos ibéricos en el siglo XIX

Ponemos de manifiesto la dificultad inherente a la definición del límite cronológico de partida para delimitar algunas líneas de contexto hacia el objeto de un trabajo de investigación en Ciencias Sociales y Humanas. Si, por un lado, el historiador intenta escapar a la tentación de recular su enfoque de análisis al inicio primordial de la cuestión – lo que por numerosas veces se revela como una quimera –, por otro, es su propósito estudiar un determinado arco cronológico y de hechos, sin que el lector se sienta desprovisto de información contextual que le permita racionalizar e interpretar aquello que lee. Ahora bien, es en esta tentativa de equilibrio en la cual nos adentramos a una síntesis sobre la evolución de la protección social en Portugal y en España, partiendo desde el siglo XIX, tiempo acusado por Franco de haber concedido «libertad al hombre para explotar al hombre, [y] creado una crisis y un verdadero espacio negro en la historia de nuestro progreso y de nuestras previsiones sociales»[13].

Hasta el siglo XIX, en Portugal y prácticamente también en el resto de Europa, es casi exclusivamente la unidad familiar a quien le compete cuidar de los suyos, lo que la consagra como una verdadera institución social. La expresión «política social» es por tanto una conquista relativamente reciente, sólo siendo legítimo emplear tal enunciación al tiempo industrial y a los países que apuestan en esa aludida industrialización. En ambos países ibéricos, el siglo XIX es el período en que la «Cuestión Social» despunta, y que conduce al Estado, lenta y penosamente, hacia el desarrollo de alguna conciencia en la necesidad de desempeñar un papel social, de acudir a las crecientes debilidades sociales, realidad esta que, desde tempos inmemoriales, estuvo a cargo de la esfera privada y caritativa de índole cristiana. Efectivamente, durante el siglo XIX se agudiza la pauperización de las masas, provocada por la precariedad laboral y salarial en el mundo occidental, con la llegada del fenómeno y de

[13] FRANCO, 28.02.1958: 427-428.

la civilización industrial[14]. Con el aumento de las masas populares o bien paupérrimas, o bien acosadas, estas comienzan a ser consideradas como perjudiciales para el deseable funcionamiento y ordenamiento de la sociedad, pues la ideología dominante temía que estas pudiesen inducir a la inestabilidad y, a largo plazo, desestructuración.

El cuadro descrito provocará y motivará un largo camino de inversión de la postura desinteresada, y hasta negligente, del Estado cara al bienestar social de sus ciudadanos, lo que contrariaba, para muchos, la matriz liberal defensora de la no intervención del poder público en la vida privada de las personas, de la meritocracia y de la postura activa de los individuos, en contraposición a la pasividad amparada por la caridad cristiana, por lo que esta evolución no será exenta de fuertes tensiones. Los primeros seguros sociales representan un distanciamiento del atomismo liberal, en la medida en que al Estado pasa a tener, creciendo paulatinamente, un conjunto de responsabilidades sociales. Como tal se verifica a través de la promulgación, a título de ejemplo, del seguro contra accidentes de trabajo, en que la responsabilidad se transfiere del patrón al Estado, del seguro contra la enfermedad y las pensiones de jubilación, que van a garantizar un mínimo para la supervivencia debido a la obligatoriedad en las contribuciones que el Estado establecerá para los trabajadores, invadiendo de esta forma la esfera de la decisión personal, y por último, el seguro contra el desempleo, que de alguna manera corrige el entendimiento de que el propio mercado laboral tendría sus mecanismos para regular la situación social[15]. Por esta idea se deduce que el siglo XIX trae, por lo menos a la mayoría de los estados liberales industrializados o en vías de industrialización de Europa, la conciencia de que les compete un papel de mecanismo regulador, o como ordenador de la sociedad:

---

[14] «A introdução da mecanização na produção e a descoberta de novas fontes energéticas, características básicas da revolução industrial, em clima de plena liberdade individual, política e económica, constitui o essencial dessa revolução global que marcou o fim do século XVIII e, sobretudo, o século XIX. Com ela, o desencadear de novos e graves problemas, que atingiram o operariado industrial, concentrado em centros urbanos onde a penosidade da vida e a penúria aumentavam dia após dia.» CARREIRA, 1996: 32.

[15] Véase, entre otros: PEREIRINHA, 2008: 17-24.

«Esta tomada de consciência das responsabilidades da sociedade civil face à miséria conduz à elaboração de uma política social estatal que se traduzirá em tentativas de criação de um sistema autónomo de assistência ou no controlo por parte do Estado das instituições beneficentes.»[16]

De este modo, el poder político instituye organismos oficiales públicos de asistencia con el propósito de suplir las carencias que alcanzan a varios estratos de la población, como los Asilos de Mendicidade, en Portugal.

Centrándonos ahora en analizar el caso portugués, «ao outorgar às Misericórdias [durante a época moderna], pelo menos moralmente, responsabilidades assistenciais tão abrangentes como as previstas nos seus Compromissos, (…) o Estado e a Igreja trabalharam no sentido de reforçar a intervenção da sociedade civil na gestão da assistência, mantendo-a no estrito campo da caridade»[17]. Por tanto, la asistencia social, hasta el inicio del Siglo de las Luces, trabaja dentro de una esfera de iniciativa privada, inserta en la estructura religiosa. Con el despuntar de la Era Contemporánea en Portugal[18], las actividades de asistencia caritativa, cada vez más notorias en su insuficiencia ante la complejidad de la realidad y de los subsecuentes problemas sociales, comenzaron a ser coadyuvadas por las acciones de algunas asociaciones privadas de carácter laico, las asociaciones de socorro mutuo, que se encontraban en expansión en la Europa del siglo XIX[19]. Las nuevas formulaciones asociativistas emergen, en Portugal, como una forma de respuesta de las categorías sociales trabajadoras hacia la extinción de las corporaciones del Antiguo Régimen

[16] GEREMEK, 1995: 277.

[17] ABREU, 1999: 373-374.

[18] «até à segunda metade do século XIX (…) verifica-se a existência de uma assistência de tipo sanitário, dirigida aos indigentes e aos doentes, à qual a Igreja católica e as práticas particulares de caridade não se mantiveram alheias.» RODRIGUES; SAMAGAIO; FERREIRA; MENDES; JANUÁRIO, 1999: 80.

[19] En el siglo XIX, el Código Penal de 1852 definió, en Portugal, la legalidad en los dominios de los socorros mutuos. Cf. *Código Penal aprovado por decreto de 10 de Dezembro de 1852*, 1853, Lisboa: Imprensa Nacional.

(1834). El primer montepío[20] del cual se tiene conocimiento se remonta al año 1807, en la ciudad de Lisboa, con sede próxima al Arsenal del Ejército, con la designación de «Montepio do Senhor Jesus do Bonfim», que preveía obligaciones religiosas. Los socios de este primer montepío tenían derecho a subsidio de enfermedad y de asistencia médica[21].

Ahora, de hecho, el Estado portugués durante largo tiempo, más rigurosamente hacia la Primera República (1910-1926), va intentando declinar intervenciones y responsabilidades en el campo de la protección social[22]. Sin embargo, el inicio de la intervención estatal en este área aún se verifica en el siglo XIX con, en palabras de Medina Carreira, «um primeiro passo institucional de lançamento da assistência pública em Portugal» a través de la creación del Conselho Geral de Beneficência, en 1835[23]. Este Conselho está instituido con el propósito de erradicar la mendicidad del país, a través de la valorización del trabajo como algo propiciador de la madurez del ser humano[24], bien como un objetivo pragmático, «indicar edifícios públicos capazes para depósitos de mendigos»[25]. En este marco, en 1836, Agostinho José Freire, ministro del Reino, insta en el sentido de la introducción en Portugal de las Cajas Económicas que, en su opinión, se presentan como «poderosas vantagens públicas e particulares»[26]. Hay que tener en cuenta que, con todo, esta medida no tiene aplicación inmediata ni

[20] Designación que adoptaron las primeras associaciones mutualistas o de socorros mutuos en Portugal.

[21] GOODOLPHIM, 1889: 74.

[22] «Desde sempre que a benemerência organizada estava nas mãos da Igreja, mormente das ordens religiosas. A extinção destas ou, pelo menos, a sua redução gradual a partir de 1834 levou a uma diminuição, quer dos organismos dispensadores de cuidados quer de mão-de-obra operativa, sentidos principalmente em períodos de calamidade e da consequente intensificação de actividades.» MARQUES, 2004: 473.

[23] CARREIRA, 1996b: 10. Esto, no obstante, la Carta de 1826 ya prever, entre otras, garantías de socorros públicos: art. 145º de la Carta Constitucional de 1826, cit. por CAETANO, 1986: 31.

[24] Uno de los resultados de esta nueva institución fue la creación de los Asilos de Mendicidade, el primero inaugurado en Lisboa en 1837, y el de Oporto, aunque ya estaba formalizado anteriormente, abre sus puertas en 1846: LOPES, 1998: 436-437.

[25] CORREIA, marzo 1944: 31.

[26] ROSENDO, 1996: 231.

está consensuada, una vez que algunos sectores reaccionan contra ella, entendiéndola como una subversión del ideario liberal.

A partir del inicio de la Regeneração[27] (1851), la sociedad portuguesa camina hacia una creciente estabilización política, que está marcada, entre factores de índole diversa, por un fuerte incremento del movimiento mutualista[28]. Efectivamente, el ideal de asociación tiene, en esta fecha, una perspectiva de «panaceia universal, capaz de curar todos os males sociais, como o modo único e verdadeiro de realizar os fins importantes da sociedade»[29]. Paralelamente, y en una característica contraria a los dictámenes del liberalismo portugués de la década de 1830, la Regeneração asiste, de forma tácita, al regreso de las órdenes y de las congregaciones religiosas a Portugal, expulsadas hacía unos años, movimiento que se mantendrá hasta final de siglo[30]. Ahora bien, nos parece legítimo interpretar que la importancia de la acción asistencial de las instituciones religiosas era tal[31], que aunque la Regeneração se pudiera basar en una ideología explícitamente anticlerical[32], tolera el restablecimiento de instituciones religiosas dada la pertinencia de su actividad, debido – y lo que podrá ser tanto o más urgente –a la inercia pública, deliberada, en este dominio.

En este momento, y retomando el florecimiento de la actividad mutualista en Portugal, para esta situación pesan otras variables: la

---

[27] Período verificado entre 1851 y la década de 1880, marcado por la normalización de la situación política en Portugal, instaurándose una alternancia política en el gobierno, por oposición en la primera mitad de siglo, interrumpida por las Invasiones Francesas (1807-1811), la Revolución Liberal (1820), la Guerra Civil (1828-1834) y las revueltas populares de Maria da Fonte y de la Patuleia (1846-1847).

[28] MENDES, 1998: 424.

[29] LEAL, 1998: 256.

[30] DIAS, 2004: 281.

[31] Nótese la fundación de la Oficina de S. José en la ciudad de Oporto, en 1883, por iniciativa de D. Sebastião Leite de Vasconcelos, cuyo propósito era el de prestar auxilio a los jóvenes indigentes o de débil condición socioeconómica, «aos quais dava educação moral e religiosa e ensino de artes e ofícios». *IDEM, Ibídem*: 299.

[32] Cf. BONIFÁCIO, 2010: 167 y ss.

mencionada *pax* política que se verifica en la segunda mitad del siglo XIX hace viable la apuesta en la evolución del capitalismo, lo que viene a contribuir para el desarrollo industrial del país. Con todo, y sin desviarse de la norma europea, la industrialización nacional, aún titubeante, acarrea algunas repercusiones nefastas sobre la clase social emergente, el proletariado[33]. De hecho, la búsqueda de mejores condiciones de vida se intensifica por parte de la masa trabajadora[34], en la medida en que esta va siendo cada vez más explotada, por un lado, y por otro, adquiriendo conciencia y cuerpo de clase, con instrumentos y mecanismos de reivindicación propios, como son las huelgas (a pesar de que no estén consideradas por las leyes)[35]. Cabe destacar que, en esta época,

> «o trabalho manual era mal pago, não se realizavam contratos que assegurassem a continuidade do trabalho nem existiam mecanismos que permitissem subsistir sempre que ocorria o acidente, a doença, a velhice, o despedimento ou as quebras de consumo que tantos artífices deixavam na penúria»[36].

Concluyendo con esta ideia, el mutualismo viene a intentar proveer respuestas a algunas de estas cuestiones sociales: «fundado na voluntariedade e no livre associativismo, [o mutualismo] destina-se a cobrir

[33] «Desde o momento em que se considera o operário como o principal elemento do trabalho, e que pelo desenvolvimento da civilização as suas necessidades se multiplicam e se impõem de um modo absoluto, é mister criar na sociedade todos os elementos de previdência, para que a sua iniciativa se torne profícua, e o meio em que tem de viver seja subordinado a leis harmónicas e justas.» GOODOLPHIM, 1889: 139. Este extracto se refiere a las designadas Caixas Económicas, que constituyen una forma primitiva de previsión individual livre en Portugal.

[34] Casi siempre en paralelo al proceso histórico encontramos la estructuración de las políticas sociales con las posturas relativas con la salud. De esta forma, «na segunda metade do século XIX, as preocupações higienistas ganharam uma dimensão de grande relevo na política de saúde portuguesa». COSME, 2006: 195.

[35] El decreto de 09.05.1891 regula las asociaciones de clase con funciones de representación profesional (léase, los sindicatos), que rápidamente ultrapasarán en número las asociaciones de socorros mutuos. Cf. LEAL, 1967: 96.

[36] LOPES, 1998: 427.

um conjunto de riscos sociais[37], isto é, uma situação contingente – doença ou outro qualquer tipo de incapacidade para o trabajo, velhice, morte, sobrevivência, etc. – abarcando profissões e classes sociales, as mais variadas»[38].

Podemos afirmar que el ciclo de existencia del asociativismo mutualista en Portugal[39] conoce su inicio, aún de una forma primaria, en el siglo XVIII, viviendo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX un acentuado debilitamiento, tendente a la extinción de esta tipología de institución de protección social previsora. Desde la Regeneração hasta los años 1920, ya en el transcurrir de la I República, el movimiento mutualista conoce un fuerte incremento en el país[40] (pese a las miradas de sospecha que sobre estas asociaciones recaía, encaradas inicialmente por el Estado como hipotéticas bolsas de resistencia y de insubordinación laboral), entrando en una parálisis y decadencia durante la vigencia del Estado Novo[41], que se acentuará, como afirmamos, a partir de la década de 1960[42]. Durante la Primera Guerra Mundial, en 1915, el número de estas asociaciones es de 657, con un universo de 462.000 socios. Pocos años más tarde, en 1931, merced, entre otros factores, a algunas reorganizaciones, las asociaciones de socorros mutuos se cifran en 533, pero comprendiendo

[37] Se considera riesgo social una «ocorrência previsível de um determinado acontecimento (doença, acidente de trabalho, desemprego, maternidade, paternidade, velhice, invalidez, etc.) gerador de efeitos prejudiciais para os indivíduos na medida em que reduzem ou anulam as suas possibilidades de gerarem rendimentos adequados para satisfazerem as suas necessidades e realizarem os seus objectivos pessoais de vida». MENDES, 2011: 154.

[38] ROSENDO, 1996: 236.

[39] Asociativismo este cuya finalidad era, expresado en un tono de finales del siglo XIX, la de «infiltrar no espirito do povo a ideia da economia [...] servindo de auxílio ao agricultor, ao artista, ao comerciante, ao operário, a todos, enfim, que trabalham, livrando-os das garras dos usuários». GOODOLPHIM, 1889: 141.

[40] En decreto-ley de 28.02.1891 se regula la utilidad de estas instituciones, defiendo el decreto-ley de 02.10.1896 en su marco legal hasta la década de 1930, altura a partir de la cual las mutualidades pasarán a regirse por los decretos-ley nº 19.281 y 20.944, de 29.01.1931 y 27.02.1932, respectivamente.

[41] Datan de 1931 y de 1932 las leyes que dan forma a las asociaciones mutualistas portuguesas, habiendo estas prevalecido hasta inicios de 1980.

[42] ROSENDO, 1996: 265-271.

575.976 individuos asociados[43]. De hecho, a medida que la previsión estatal se consolida, se abarca un número más elevado de ciudadanos y de riesgos sociales, y durante el siglo XX, a previsión particular institucionalizada en las mutualidades va perdiendo preponderancia[44].

Continuando el camino rumbo a la estatización de la protección social, «é a comiseração, a compaixão, que provocam a acção assistencial do Estado»[45]. Este escenario cambiará lentamente a medida que el siglo XX se anuncia[46], resultado de las fuerzas de presión de la sociedad sobre la maquinaria del Estado, en el sentido de responsabilizarlo en cuanto a los riesgos sociales para los que las clases trabajadoras están sujetos[47]. En este punto, el cambio al siglo XX intenta institucionalizar, públicamente, planes de pensiones para las (algunas) clases trabajadoras. Las primeras pensiones de jubilación públicas en Portugal fueron instituidas para los trabajadores del Arsenal da Marinha, en 1870; el decreto ley de 17.07.1886 actualiza al anterior, ampliando las pensiones para los operarios de los establecimientos fabriles del Estado. En los años subsecuentes, se asiste a la dispersión de las pensiones de jubilación con la creación de la Caixa de Reformas dos operários da Câmara Municipal de Lisboa, de los obreros de la Imprensa Nacional y, en 1905, de la Caixa de Reforma e Socorros dos

---

[43] MARQUES; RODRIGUES, 1991: 237-238.

[44] No obstante, sobre los benefícios de las mutualidades en Portugal, el legislador de 1919 declara: «A mutualidade livre, baseada nas instituições de carácter popular de socorro na doença, tem entre nós a tradição de um século! Representa um organismo de solidariedade que prestou através dos tempos os mais humanitários serviços à causa dos simples e dos humildes, minorando muitas dores e infortúnios. Aos grandes obreiros da mutualidade livre deve a humanidade as melhores homenagens em todas as épocas.»: Decreto-ley nº 5636, en *Diário do Governo*, nº 98, de 10.05.1919, 8º suplemento: 1025.

[45] LOPES, 1998: 429.

[46] En 1889, en el Congreso Internacional de Asistencia pública en Paris «são fixados os princípios fundamentais: a assistência social cabe a entidades públicas; é concedida no quadro territorial mais próximo do interessado; a participação do Estado deve ser muito limitada; a assistência destina-se apenas aos indivíduos sem recursos, que não podem trabalhar, e é subsidiária de outras ajudas, nomeadamente da família». JOIN-LAMBERT, 1994: 263.

[47] Se registra la constitución, en 1852, del Centro Promotor dos Melhoramentos das Classes Trabalhadoras: GOODOLPHIM, 1889: 73.

Serviços Telégrafo-Postais, entre otros[48]. A partir de aquí van surgiendo los planes de pensiones privados. Años más tarde[49], el 29.08.1907, se formaliza la ley para la creación de la Caixa de Aposentações para as Classes Operárias e Trabalhadoras que nunca funcionará debido al contexto del país, en régimen autoritario con João Franco y asolado por una profunda crisis económica y social. Sin embargo, el articulado de esta institución prevé el pago de una cuota anual por parte de los socios, aumentada por una contribución patronal, siendo esos socios designados por los pensionistas[50], que, si fuese necesario, tendrían derecho a una subvención.

Hasta la segunda década del siglo XX no existirá en Portugal legislación que contemple el descanso semanal, las condiciones de higiene en los lugares de trabajo, accidentes laborales o subsidios de jubilación[51]. Por tanto, y en síntesis para el caso portugués, con una asistencia pública fragmentada e incipiente y una previsión privada de corto alcance, urgía que el Estado pasase de la inercia a la acción en la mejora de las condiciones de vida del proletariado, con el debido respeto por la libertad individual, como por la propiedad privada de cada ciudadano, siguiendo de cerca los dictámenes de la encíclica, básica en la cuestión social y de los trabajadores, *Rerum Novarum*, de 1891[52].

En este contexto, ocupemos las siguientes líneas analizando la posición y la influencia de la institución religiosa sobre la cuestión social.

---

[48] *Segurança Social em Portugal, Evolução e Tendências*, 1984: 19.

[49] Tras el cambio de siglo, en 1901, se instituyeron la Repartição de Beneficência y el Conselho Superior de Beneficência Pública, a través de la reforma de la salud y beneficencia firmada por Hintze Ribeiro: Decreto-ley de 24.12.1901.

[50] LEAL, 1967: 100.

[51] RAMOS, 2001: 211.

[52] A comienzos del siglo XX portugués se escribía en la línea clásica del liberalismo que aún no vislumbra la previsión pública: «O fim das instituições de previdência é fazer compreender ao operário, que deve tirar de si mesmo os meios para se manter com dignidade, e que só em último caso deverá apelar para a caridade; não que a caridade seja porventura um sentimento que avilte o indivíduo que a recebe; sendo um atributo sublime dos grandes corações, o seu exercício nada tem de humilhante.» GOODOLPHIM, 1889: XXXII.

Influencia que impregnará claramente en las políticas sociales ibéricas de Salazar y Franco. Si afirmamos que el despuntar de los actos caritativos en Europa fueron motivados por la cultura cristiana, de igual modo este momento (siglos XIX y XX) de transformación de los modelos de protección social europeos es alentado por una evolución del discurso del Vaticano. En relación a esta materia, la reacción primera, impulsora y definidora de la Santa Sede en el dominio de lo social, ocurre a través de la encíclica de León XIII, *Rerum Novarum* (15.05.1891), donde se argumenta de acuerdo a la integridad y respetabilidad del proletariado; donde se defiende la previsión libre, es decir, el ahorro y el derecho de los obreros constituyeron asociaciones de socorro mutuo, o bien otras, para evitar a posibles infortunios, bien como los sindicatos, preferentemente de carácter católico, en forma de corporaciones para reivindicar justicia en las condiciones del trabajo. Este escrito preconiza, por tanto, la evolución de un paternalismo social para un modelo de bienestar generalizado. No obstante, el carácter progresista de la encíclica, ya que defiende la dignidad de la clase obrera frente a la explotación patronal[53], asume como punto de partida para la reflexión social propuesta por la Iglesia la idea de que «o homem deve aceitar com paciência a sua condição: é impossível que na sociedade civil todos sejam elevados ao mesmo nível»[54]. Así, siendo el ímpetu de reformismo social en *Rerum Novarum* parcialmente contaminado con la idea de pasividad, o prácticamente, de resignación social por parte del individuo de las clases sociales inferiores por sus malas condiciones de vida. Por lo expuesto y como balance, la protección social en el Portugal del siglo XIX estaba todavía sustentada por la acción privada, por las iniciativas parciales y puntuales.

Ya en España, consideramos más madrugador el arranque de la acción pública en el ámbito del apoyo social. Así, sobre el mismo fondo del despuntar industrial, se desenvuelve en España el «Estado Asistencial

[53] «os patrões esmagam os trabalhadores sob o peso de exigências iníquas, ou desonram neles a pessoa humana por condições indignas e degradantes; que atentam contra a sua saúde por um trabalho excessivo e desproporcionado com a sua idade e sexo.»: LEÃO XIII, 1931: 27-28.

[54] LEÃO XIII, 1931: 14.

Residual»[55], en palabras de Francisco Comín. Por tanto, la secular caridad cristiana, y sobre todo las Cajas de Ahorros, a partir de la década de 1830 (coincidente con la propuesta de creación de las Caixas Económicas en Portugal, en 1836, como referimos), motivan los pequeños ahorros a los individuos. La acción benéfica estaba al alcance de aquellos comprobadamente pobres y sin posibilidades de ser autosuficientes, similar a la interpretación del legislador portugués. En lo concerniente a los responsables, o por lo menos a aquellos que asegurarían esta forma de "protoasistencia" social, el Estado delegaba en los organismos locales, en la caridad particular y en las asociaciones de socorros mutuos esa incumbencia, sin demostrar un efectivo interés político en asumir cualquier función[56]. Esta frágil articulación configura una primera red de protección social, con muchas lagunas, existente en la época.

Siguiendo un hilo conductor, la primera nota legislativa a retener nos remite a 1812, año en que, a través de la primera Constitución Española[57], se consagra al inicio del tránsito del control de la beneficencia de la esfera clerical y particular hacia la esfera pública – lo que configura, por tanto, la primera intervención estatal en este área de la vida social:

> «La Constitución de las Cortes de Cádiz preveía ya que las casas de misericordia y demás establecimientos benéficos construidos por el común quedaran en adelante a cargo de los ayuntamientos y que los de patronato particular se rigiesen por su estatuto, pero ejerciendo los jefes políticos de las provincias el derecho de inspección para evitar posibles abusos»[58].

Esta alteración administrativa quedó institucionalizada en un segundo momento de avance legislativo, a través de la Ley de Beneficencia de 23.01.1822, pasando la asistencia privada a estar dentro del ámbito de los

[55] COMÍN, 1996: 36.

[56] Cf. COMÍN, 1996: 32.

[57] Conocida como la Constitución de Cádiz, o La Pepa.

[58] MARTÍN, 1967: 52.

Ayuntamientos: «Se trata de la primera norma general que (...) traza un completo organigrama de la beneficencia pública fundamentado en la autonomía de las corporaciones locales»[59]. Más tarde, entre los años 1849 y 1855, a través de dos articulados legales, el sistema mejora su operabilidad, estructurándose en Juntas Provinciales (gestionaban establecimientos destinados, exclusivamente, al tratamiento de enfermedades comunes y a la acogida de trabajadores incapacitados para desempeñar su función) que controlaban las Juntas Municipales (las cuales gestionaban, a su vez, establecimientos orientados a hechos accidentales, asistencia domiciliaria y a la orientación de los accidentados a las demás tipologías de cuidados). Todas se encuentran sobre la tutela principal de la Junta General de Beneficencia (espacios destinados a incapacidades crónicas o cuidados especializados[60]). Se refuerza, de este modo, el papel público y de aquí en adelante pasará a ser el Estado quien fiscalice las actividades e instituciones de asistencia social que adquirirán una característica tendencialmente pública.

No obstante, el cuadro legal definido por el articulado de 1849, relativamente a la toma de las riendas de acciones de beneficencia por parte del Estado, sufre algunos matices, considerando a partir de ahora una intervención conjunta, o por lo menos compartida entre el Estado, que se asume como legislador y coordinador de la acción asistencial, y el sector privado, que vuelve a ser considerado para la acción de apoyo social sobre el terreno[61]. De hecho, desde el punto de vista legislativo, el proceso de secularización de la asistencia está, a mediados del siglo XIX, en un punto sin retorno, avanzando decisivamente, no obstante los resultados concretos de este nuevo formato de asistencia dejaron mucho que desear, puesto que el segmento de la población que se beneficia de los servicios y cuidados

[59] MAZA, 1999: 30.

[60] MARTÍN, 1967: 71.

[61] MAZA, 1999: 35.

prestados no sobrepasaba el 2% de la población[62]. De este modo se perciba como un fracaso.

Avanzando en la cronología y presentándose la Cuestión Social[63] cada vez más ingente, se crea, en 1883 – por Real Decreto de 05.12. –, la Comisión de Reformas Sociales[64] con el propósito de analizar y proponer resoluciones para los nuevos cuadros económico-sociales que en España se concretizaban[65]. Posteriormente, esta Comisión pasó al Instituto de Reformas Sociales – por Real Decreto de 23.04.1903 –, presentando la intención de estudiar futuras reformas sociales, teniendo como punto de partida la situación efectiva de los trabajadores de la época, preparando proyectos de ley sobre los datos congregados[66]. En las décadas finales del siglo XIX, las Instrucciones Generales de Beneficencia direccionan, o mejor dicho, definen la acción asistencial del Estado como complementario de la iniciativa particular, en similitud con el caso portugués. Además, se clarifica quién podría beneficiarse de un auxilio estatal, que serían los desvalidos, es decir, los alienados, los incapaces y los enfermos.

Por lo expuesto, damos cuenta de una evolución del papel del Estado frente a los asuntos sociales. ¿Cuáles son, entonces, las razones para esta nueva postura del Estado que se va percibiendo? Esencialmente, esta nueva conciencia social viene de la creciente necesidad de asegurar el mantenimiento del orden público, asegurando así un control social, bien como la prevención de riesgos para la salud pública, que se veía amenazada por la creciente falta de obreros en las ciudades, muchas veces reducidos a mendigos que hacían proliferar peligrosas e incómodas epidemias[67]. En

[62] *IDEM, Ibídem*, 1999: 36.

[63] Aunque este asunto fuese considerado, a inicios de siglo, como secundario en las tareas de Estado y en las preocupaciones de los principales actores sociales. CASANOVA, 2005: 25.

[64] Podemos encarar esta Comisión como la génesis del futuro Ministerio de Trabajo.

[65] CALLE, 1998: 290.

[66] RODRÍGUEZ, 2003: 33.

[67] COMÍN, 1996: 37-39.

suma, el Estado liberal español, así como su congénere portugués, se preocupan, o mejor dicho, muestran alguna atención con aquellos que podrían romper con la «normalidad», considerando que los individuos resolverían de *per si* sus problemas, por iniciativa propia, o acudiendo a las compañías de seguros o a las recientes asociaciones de socorros mutuos, aunque limitadas y débiles durante el siglo XIX.

En una lectura comparativa intermedia, en el tránsito al siglo XX, la protección social provista por el poder público, portugués y español, patenta una preocupación mayoritariamente fragmentaria, fundamentalmente auxiliando a los indigentes y a los portadores de deficiencias físicas y mentales, por lo que el recurso a la asistencia pública, por lo menos hasta mediados del siglo XX y también por toda Europa, será todavía encarada como un estigma socialmente negativo.

1.2. Los caminos ibéricos en el primer cuarto del siglo XX

Retratamos el siglo XIX. Observemos de cerca el arranque del siglo XX. Prosiguiendo en el campo de la asistencia, y en España, es importante darse cuenta que, en términos de organización administrativa, las cuestiones de aquella naturaleza se encuentran centralizadas, a principios del siglo XX, en la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de Gobernación[68], a su vez tutelada por el Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad[69]. Entrando en el siglo XX, el tiempo en que la protección social pasará a constar de las obligaciones del Estado,

[68] En el mismo período en que Bismarck ponía en marcha el primer sistema de seguros sociales, en España, la Comisión de Reformas Sociales daba cuenta del profundo descontento de los trabajadores por su situación social: «La medida y el grado de la situación de absoluta inseguridad del obrero español queda perfectamente reflejada en varias de las contestaciones al cuestionario de la Comisión de Reformas Sociales de 1884. En los informes obreros aparece insistentemente la denuncia de la situación de indefensión y desamparo de los “inválidos del trabajo”, a merced, en la mayoría de los casos, exclusivamente de la caridad pública»: MONTERO, 1988: 251-252.

[69] Real Decreto de 21.03.1909, cit. por MAZA, 1999: 22.

asistimos en su primer tercio a una nueva postura estatal relacionada con las iniciativas e instituciones privadas de cariz asistencial. Esto es, se percibe ahora que la acción de estas instituciones como fundamental en la respuesta a las dificultades sociales[70], forjándose un nuevo modelo público-privado (laico o religioso), invirtiendo, de algún modo, el entendimiento estatal y el escenario de la segunda mitad del siglo XIX.

Podemos avanzar con la idea de que la desprotección, casi desamparo, de las masas populares torna más urgente la necesidad de garantizar la manutención de la estabilidad social de todos aquellos que, merced de sus difíciles condiciones de vida, se podrían dejar captar, seducir por las propuestas ideológicas de la ideología comunista. Así, los futuros seguros sociales encuentran aquí una de sus principales motivaciones, la contención. En un escalón subordinado al argumento anterior, en el transcurso del tiempo, la incapacidad de la beneficencia particular implicó el establecimiento de una asistencia pública que, por padecer de igual insuficiencia, dará lugar, a su vez, a un nuevo mecanismo de apoyo, el seguro social. Así, paralelamente a las prácticas y políticas asistenciales, el nuevo siglo trae una nueva metodología y arquitectura institucional para el apoyo social, es decir, se camina rumbo a los seguros sociales[71] que, importando aclarar sobre su intención y oportunidad político-ideológica, surgen «con cierto carácter defensivo para contrarrestar la creciente influencia de la doctrina marxista en las masas de trabajadores»[72]. El siglo XX introducirá en España la previsión que, juntamente con la asistencia, constituirá el binomio sobre el cual se edificará la política social franquista. Se crea, por tanto, en las primeiras décadas de 1900, la Previsión Social,

---

[70] *IDEM, Ibídem*: 38.

[71] Propuesta de definición jurídica de seguro social: «El seguro social se fundamenta en el *ahorro colectivo* que realizan las mismas personas que puedan llegar a ser pobres a causa de riesgos imprevisibles (...) o previsibles. Se fundamenta en criterios de Derecho privado y, en concreto, en la teoría del riesgo compartido y la técnica actuarial del seguro. Hay, pues, una prestación dineraria del individuo (o del empresario que la hace en su lugar) y una contraprestación, en forma de subsidio económico, pensión o servicio, de la entidad aseguradora, que la otorga cuando sobreviene el riesgo.» ALONSO; GONZALO, 1997: 69.

[72] *IDEM, Ibídem*: 69.

sobre tres estructuras de base: el Seguro de Accidentes de Trabajo, promulgado en 1900 y que se constituía en «respuesta al incremento de las lesiones causadas por la introducción de máquinas al compás de la expansión de industrialización»[73], y era producto visible de la acción desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales; el Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908[74], y el Retiro Obrero, un subsidio de jubilación por edad, de 1919. Cabe destacar que los primeros seguros sociales, anteriores a esta fecha, no se revestían de un cariz obligatorio pues los trabajadores no tenían que inscribirse ni cotizar a la fuerza, siendo así, una protección voluntaria o libre. La contribución necesaria para poder ser titular de un seguro social estaba, por diversos motivos, más allá de las posibilidades financieras de muchos de los trabajadores españoles.

El año 1919 es relevante, tanto para España como en Portugal, en la medida en que ambos países conocen la promulgación de un gran sistema de seguros sociales obligatorios, aunque se comprueba a finales de la década de 1920, un gran avance legislativo en Portugal, rumbo a un amplio modelo de seguros sociales obligatorios. Este referido avance tiene motivaciones internas, esto es, deriva en cierta medida de la voluntad del poder político portugués y español en promover alguna protección a la sociedad. Por otro lado, esta nueva legislación resulta, ciertamente, de las reacciones que se propagan por toda Europa, provocadas por la revolución rusa de 1917, sintiéndose los regímenes liberales presionados a presentar medidas sociales para evitar "perder" segmentos de la sociedad hacia la ideología comunista[75].

[73] MARTÍNEZ QUINTERO, 1988: 178.

[74] Hasta la llegada de la Segunda República, el INP tuvo por función acoger las contribuciones de los funcionarios públicos, profesionales con escasos recursos, pequeños comerciantes (que no ganaran más de 3000 pesetas por año): *IDEM, Ibídem*: 182.

[75] La historiografía española denomina a este período como «trienio bolchevique». Sobre la temática, véase: DELGADO, 1991: 97-124; GONZÁLEZ, 2001: 175-220. Sobre el impacto de la revolución rusa en la prensa portuguesa, véase: OLIVEIRA, 1973: 790-811.

Pero continuemos por el camino de España: se legisló la jornada de trabajo en ocho horas[76] y se aprobó el primer seguro social obligatorio, el mencionado Retiro Obrero, gestionado por las igualmente creadas Mutualidades. Además: por Real Decreto de 20.11.1919, los seguros de Enfermedad, Maternidad, Accidentes e Invalidez son confirmados como propios del INP y de aplicación generalizada a todos los que integrasen la clase social trabajadora, por tanto los activos. Entre 1919 y 1923, las asociaciones de socorros mutuos conocen un apoyo a nivel financiero proporcionado directamente por el Estado, una vez que, en ese momento, eran estas instituciones las que garantizaban algunos de los subsidios sociales.

A nivel institucional y organizativo, data del 08.05.1920 la creación del Ministerio de Trabajo «para unificar el conjunto de servicios sociales distribuidos por diversos ministerios, dotarlos de coherencia y obtener, así, mayor eficacia»[77]. Luego en 1922 pasa a denominarse Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Ya dentro de la vigencia de la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-1930), es adoptada la denominación de Ministerio de Trabajo y Previsión en 1928. De esta evolución resulta claro que el Estado, en el primer cuarto de siglo XX, incrementa su acción en el campo, legislando, desarrollando una arquitectura con estructuras de encaje y apoyo social, asumiéndose cada vez más como mediador para las relaciones sociales y laborales. Y prosigue... En 1929, se crea el Subsidio de Maternidad para mujeres mayores de 16 años y menores de 50, y que obtienen menos de 4000 pesetas anuales. Las prestaciones pasaban por apoyo médico y farmacéutico, pensión durante 6 semanas después del parto de hasta 180 pesetas, bien como un subsidio de lactancia que podría

---

[76] Aunque de dudoso cumplimiento por parte de las entidades patronales, una vez que, posteriormente durante la Segunda República, con la ley de 09.09.1931 (Ley de Jornada Máxima Legal), el Gobierno fija la jornada de trabajo en 8 horas para «obreros, dependientes y agentes de las industrias, oficios y trabajos asalariados de todas las clases, realizados bajo la dependencia e inspección ajenas por cuenta del Estado... como por cuenta de Empresas privadas o particulares», lo que demuestra que si el previsto hubiese sido cumplido, no se necesitaría de nueva ley. Cit. por MONTOYA, 1992: 212. Este articulado se mantiene en vigor durante todo el Franquismo y llegará hasta la época democrática.

[77] CALLE, 1998: 292.

alcanzar las 50 pesetas[78]. Los padres de familias numerosas pasan, igualmente, a disponer de algunos beneficios. En 1931 se organiza un seguro contra las situaciones de Paro Forzoso, además de extenderse la protección legal de las personas que vivían de la agricultura con el Seguro de Accidentes de Trabajo en la Agricultura. Siendo así, el espectro de la protección social coordinada por el Estado, al final de la dictadura Riverista, abarca los accidentes de trabajo, la vejez y la maternidad.

Los años de 1920 y 1930 son conocedores del arranque de un conjunto de seguros sociales de iniciativa estatal por toda Europa, aunque de diferente y escaso alcance y, normalmente, instituidos para remediar una posible situación social gravosa ya existente y no para desarrollar una acción profiláctica. Como ejemplo, los seguros obligatorios de desempleo comienzan en Gran Bretaña en 1911, Italia en 1919, Austria en 1920, Irlanda en 1923, Polonia en 1924, Bulgaria en 1925, Alemania y Yugoslavia en 1927 y en Noruega en 1938. No obstante estos avances legislativos, «em nenhum país se reconhecia qualquer obrigação por parte do Estado de garantir um determinado conjunto de serviços a todos os cidadãos, fossem homens ou mulheres, empregados ou sem trabajo, velhos ou novos»[79].

La década de 1930 es, para ambos países ibéricos, tiempo de cambio de régimen[80]: en Portugal, y después de un intervalo dictatorial militar, se evoluciona hacia un régimen autoritario fascista de cariz nacional-corporativista[81], mientras que España lleva un camino inverso (hasta el realineamiento político-ideológico verificado con el gobierno de Franco), sucediendo a los 7 años de Primo Rivera una Segunda República. Este nuevo escenario político español acarrea repercusiones lógicas a nivel de

[78] GIRÓN, 22.11.1944: 15.

[79] Cf. JUDT, 2009: 99.

[80] «dois Estados periféricos da Europa do Sul, submetidos a regimes ditatoriais enquadráveis, pelo menos num determinado momento, no fenómeno fascista internacional» LOFF, 2008: 73. Véase: GIL, 2006.

[81] Sobre la disgregación del Estado liberal y evolución hacia el Estado autoritario en Portugal véase: CAMPINOS, 1975; CHORÃO, 2010; PINTO, 1994; CRUZ, 1985; FARINHA, 1999; REIS, 1990; ROSAS, 1986, 1989, 1992 e 1998; TELO, 1980; WHEELER, 1986.

política social: primeramente, el Decreto Orgánico del Ministerio de Trabajo y Previsión se promulga en noviembre de 1931[82], lanza bases para el trabajo legislativo de carácter social desarrollado por la Segunda República española, que inspira un espíritu progresista en relación a las políticas de previsión, desarrollando esfuerzos en el sentido de la unificación de los seguros sociales (no concretizada), ampliando el ámbito de varios de los seguros sociales, como el seguro de Retiro Obrero a los agricultores y a los trabajadores domésticos, el seguro de Maternidad[83], etc. Dado que existía la conciencia de que este seguro era algo muy ambicionado, interna y externamente, el legislador republicano de 1931 promulga el Seguro Obligatorio de Maternidad. Inicialmente, comienza por asumir que «uno de los compromisos internacionales que tiene España por cumplir es el de la protección a las madres obreras para garantizarles el debido reposo antes y después del parto». Siendo que esta voluntad política remonta a finales del siglo XIX – de acuerdo a las declaraciones públicas previas –, ya desde 1919 que se encontraba firmado un convenio internacional en ese sentido, aguardando desde entonces la ratificación de la legislación española. Después de la consideración del contexto económico del Estado y del contexto social de la población objeto, el articulado afirma que no «es peligro alguno para las finanzas del Estado ni para la Economía nacional, ni puede, en fin, detener la noble aspiración generalmente sentida de proteger a las madres y a la infancia de las clases obreras en el trance en que a ellas y a sus hijos les pone el hecho de prestar un gran servicio a la Nación»[84].

Directamente relacionada con la política de orientación social desarrollada por parte del Estado está el factor de producción, el trabajo. Ahora bien, el régimen republicano español declara el trabajo como una obligación social, pero, en concomitancia, declara que «asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna». Incluso, que

[82] MONTOYA, 1992: 228. Era titular del ministerio, Largo Caballero.

[83] Aprobado por decreto de 26.05.1931, en vigor a partir de 01.10 siguiente: *IDEM, Ibídem*: 214. En 1935, este seguro cuenta con 741.000 inscritos, y el Retiro Obrero con 415.000 inscritos: JORDANA, 1953: 14.

[84] Subsidio Obligatorio de Maternidad (Ley de 26 de Mayo de 1931), en MARTÍN, *et al.*, 1987: 978-979. Entrada en vigor el 01.10.1931.

«su legislación social regulará: los casos de seguros de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores»[85]. La tutela de estos seguros pasa por los ministerios de la Gobernación y de la Instrucción Pública.

Ahora bien, regresando al citado seguro, el régimen republicano considera que un seguro contra el desempleo (de Paro) es algo impracticable[86], por lo que contrapone medidas sueltas, como ayudas caritativas, desprovistas de carácter sistémico, y, en 1931, proyecta y crea la Caja Nacional contra el Paro Forzoso[87] que, en la práctica, apenas serviría para que el Estado apoyase financieramente a las aseguradoras que vendían seguros de desempleo. En el año siguiente, en concreto el 04.07.1932, se elabora el proyecto de ley del Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo, dotado ahora, por tanto, de carácter obligatorio para los trabajadores de la agricultura y de la industria, siendo el patronato quien podría constituir en cualquier empresa aseguradora privada, en las Mutuas Patronales, o incluso en la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo[88]. Es importante anotar que la República establece sanciones efectivas para las situaciones de desprecio por las leyes de los seguros sociales, a través

[85] Constitución de la Segunda República (Ley de 9 de diciembre de 1931), artigo 46, en *IDEM, Ibídem*: 690.

[86] CALLE, 1998: 294.

[87] Sustituida por la Junta Nacional del Paro (Ley de 25.11.1944).

[88] Todo el patronato «tiene la obligación de estar asegurado contra el riesgo de accidente de sus obreros que produzca la incapacidad permanente o la muerte de los mismos»: *Ley de Accidentes del Trabajo en la Industria*, cit. por MONTOYA, 1992: 234.

de la promulgación del decreto de 04.12.1931[89], lo que es revelador de la voluntad política de cumplir su programa.

En lo que respecta a la organización institucional, en 1933 la tutela asume la nomenclatura del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, después de haber incorporado los servicios de Sanidad y Beneficencia. En una de las últimas remodelaciones gubernamentales de la República, en 1935, se crea el Ministerio de Trabajo y Justicia, regresando en este año al formato ya experimentado de Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión.

Por último, antes de estallar la Guerra Civil, es aprobada la Ley de Bases del Seguro de Enfermedades Profesionales, en 1936, pero que se verá paralizada por el conflicto[90], así como el restante esquema de previsión que se estaba edificando. Será, por tanto, verosímil afirmar que la Segunda República organiza un sistema de seguros sociales, aún siendo cierto que con variadísimos problemas de funcionamiento una vez que los referidos seguros operan dentro de una lógica de capitalización, modelo que resultará paralizado por la inflación creciente de esta época en España[91].

No obstante algunas líneas de continuidad, de las cuales daremos cuenta, la Guerra Civil representó un corte, una ruptura con los entendimientos que venían presidiendo a los rumbos de la política social española, lo que implicó igualmente una refundación, que se hará operativa durante el discurrir de los años 1940.

Atravesemos la frontera. En Portugal, el proceso de industrialización tardío, aunque real, vuelve perceptible el creciente desfase entre la asistencia y los riesgos sociales a los cuales este modelo consigue dar respuesta. Siendo así, de cierta forma podemos afirmar que el modelo asistencial incurre en un anacronismo a la medida en que el siglo XX se

---

[89] Reglamento para la Imposición y Efectividad de las Sanciones por Incumplimiento de las Leyes de los Seguros, de 04.12.1931.

[90] COMÍN, 1996: 40-42.

[91] Para un conocimiento más profundo sobre la evolución económica de España en los años de 1930 y del período franquista, véase: ESPINA, 2007: 101 y ss.

perfila. De manera que nuevas y cada vez más complejas cuestiones económico-sociales (pauperización y concienciación de las masas) se van imponiendo. Las premisas están lanzadas para la necesidad de creación de un nuevo modelo de protección social, quizás paralelo y que englobe a la asistencia, pero necesariamente de mayor rigor funcional y de más profundo alcance – la previsión estatal.

Hasta el despuntar del siglo XX, carece Portugal de un cuerpo legislativo que de forma y potencie las actividades de protección social. Ese camino se inicia con la reforma de los servicios de salud y de beneficencia, fechada en 24.12.1901 y firmada por Hintze Ribeiro, que se saldará con la institucionalización de organismos supervisores, con grandes preocupaciones formales con respecto a la higiene, característica de la mentalidad social de la época:

> «A proposta de lei (…) apresentada (…) pretendia regulamentar e organizar a beneficência pública como função do Estado e introduzir mecanismos de fiscalização e de comprovação das necessidades dos candidatos a essa assistência»[92].

La prueba de la escasa intervención estatal en la esfera de la protección social está en las 286 misericordias existentes durante la primera década del siglo XX. No obstante, los primeros años de esta centuria conocen 134 asilos, en los que se asisten, entre otros, a los desvalidos, mendigos, discapacitados… es decir, al sector no contributivo de la sociedad portuguesa[93].

El hecho del Estado emprender acciones en el campo de la protección a la población, implica (tanto en la época en estudio como en la actualidad) el establecimiento de varias dinámicas, intrínsecas y extrínsecas al propio Estado: por un lado, los responsables por el delimitación de toda la política y las estructuras que la soportan; por el otro, aquellos que tienen la

[92] MARTINS, 1999: 95.

[93] Estas instituciones albergaban cerca de 8000 individuos: MARQUES; RODRIGUES, 1991: 234.

incumbencia de aplicar la teoría a la realidad[94]. Así, la Primera República portuguesa, consubstanciada legalmente en la Constituição de 1911, trae, de hecho, una mayor conciencia del papel social que cabría al Estado, por lo menos a nivel teórico-legislativo. Esto es así pues queda patente la exigua acción que las instituciones de previsión portuguesas presentan en esta época de cara al aumento de la importancia de la «cuestión social»; por otro lado, el elevado grado de politización que la sociedad portuguesa atraviesa por estos años, particularmente de la masa obrera, cada vez más consciente de su existencia e importancia como actor económico-social y, por tanto, merecedora de mayores derechos cívicos. Por consiguiente, durante la vigencia de este período republicano en Portugal se traza una estrategia estatal de previsión, amparada por el modelo social que Bismarck había implementado en Alemania[95].

La primera Constitución republicana conoce su promulgación el 25 de mayo de 1911 y trae consigo la toma de conciencia y ciertas alteraciones en el ámbito de la asistencia, como se alude en su preámbulo:

[94] Para la temática de la asistencia social en Portugal (c. 1965-1990) véase: COUTINHO, 1999; RODRIGUES, 1999. Para abordar la evolución y problemática de la seguridad social en Portugal, en los años más recientes, véase: AAVV, 2006a; AAVV, 2006b; CAMPOS, 2000; Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2002; MOZZICAFREDDO, 1997; PEREIRA, 2000. Para abordar la evolución y problemática del Estado de Bienestar en España, en los años más recientes, véase: GUILLÉN; LEÓN, 2011. Para la evolución de la protección social y el «modelo social europeo» véase: AAVV, 1982; MURARD, 2004; PACI, 2005; PALIER, 2010; RONCAGLIA, 2005.

[95] En 05.06.1883, fue instituido el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo, de enfermedad, de invalidez para los trabajadores que ganasen, anualmente, menos de 2000 marcos repartidos los encargos en dos tercios para el trabajador y un tercio para el empleador. Este seguro se traducía en tratamiento médico hasta un máximo de 13 semanas, asegurando el pago de cerca de tres cuartos del salario. El 06.07.1884, el seguro contra accidentes de trabajo pasó a ser costeado en su totalidad por las entidades patronales. En las situaciones de invalidez (permanente y total), los trabajadores recibirían un subsidio correspondiente a tres cuartos de su anterior salario, pudiendo ser transmitido a sus familiares directos, esposa e hijos, en caso de fallecimiento. Por último, el 22.06.1889, fue instituida la pensión de jubilación y de invalidez, en un sistema financiado en igual medida por el propio Estado, trabajadores y patronato. La «legislação bismarckiana revolucionou a mutualização dos riscos sociais. Fê-lo recorrendo a um fundamento ético e jurídico preciso: o da "responsabilidade objectiva" pelos danos na eventualidade do risco. Ao mesmo tempo, incluiu o Estado entre os parceiros da partilha do risco e subsequente reparação dos correspondentes prejuízos». MENDES, 2011: 30-31. Véase: MACHTAN, 1999.

> «A assistência pública é em Portugal uma organização rudimentar. (…) o problema do pauperismo não se resolve pela assistência; mas o da mendicidade deve encontrar nos organismos assistentes meios seguros de eliminação. (…) O pedinte português atesta atraso, passividade e inércia dos poderes públicos, imprevidência e falta de solidariedade social. (…) O presente decreto destina-se a *iniciar*, sobretudo na capital da República, a experiência de um sistema de assistência pública capaz de tornar desnecessária a quem quer que seja a esmola»[96].

En esta reforma se instituye la Direcção-Geral de Assistência, que tiene como función supervisar la totalidad de los organismos públicos de este ámbito, lo que incluye las Misericordias. Y también queda legislada la creación del Fundo Nacional de Assistência y del Conselho Nacional de Assistência Pública para gestionarlo. De este modo, en 1911 se resuelve la separación entre la esfera de la asistencia y de la salud, cada cual con una respectiva Direcção-Geral[97].

Es el diputado de la Assembleia Constituinte, Fernão Boto-Machado quien, por primera vez, propone el establecimiento de seguros obligatorios para las clases trabajadoras[98]. Con todo, la reforma social de la Primera República, es decir, el inicio de la acción estatal tendente a una seguridad social de los trabajadores, sólo se verificará verdaderamente con la Ley 83, de 24.07.1913, que consagra la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, independientemente de la culpa de los patrones en el accidente (pudiendo estos transferir su carga para una compañía aseguradora), aunque la ley no cubre la totalidad de los

---

[96] *Diário do Governo*, nº 122, de 26.05.1911: 2130. La cursiva es nuestra. Pero el artículo 3º, nº 29º atestigua el «direito à assistência pública».

[97] *IDEM, Ibídem*: 2130 y ss.

[98] Véase: BOTTO-MACHADO, 1911.

trabajadores, pero sí al menos algunos grupos indicados por el articulado[99]: «Terão direito a assistência clínica, medicamentos e indemnizações (…) sempre que sejam vítimas dum acidente de trabalho, sucedido por ocasião do serviço profissional e em virtude desse serviço, os operários e empregados (…) onde se faça uso duma força distinta da força humana»[100]. Tras exponer este derecho, aún se declara que, «As entidades responsáveis pelas indemnizações e encargos provenientes dos acidentes de trabalho são: a) As empresas e os patrões que explorem uma indústria; b) O Estado e as corporações administrativas para com os operários ao seu serviço»[101].

La institucionalización de la previsión social dentro de la esfera del Estado se formaliza con la creación del Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social, a 16 de marzo de 1916, lo que apunta en el sentido de aumentar los cuidados asegurados por el Estado. Nuevo ministerio, nuevas competencias, a través de la creación de la Direcção-Geral de Previdência Social e Subsistências, que desempeña la función de relacionarse con los organismos de previsión particular[102]. En palabras de Pierre Guibentif, «la création d'un ministère du Travail inaugure un rapport nouveau entre l'opinion et le pouvoir d'Etat, en instituant pour ainsi dire la question sociale comme enjeu des pratiques politiques»[103]. Por tanto, de acuerdo al seguimiento cronológico de la Primera República, la dictadura de Sidónio Pais (1917-1918)[104] marca, en opinión de Oliveira Marques, una tendencia

---

99 «Esta lei foi acompanhada por várias disposições sobre assistência clínica e regulamentação do disposto, todas promulgadas em Outubro e Novembro do mesmo ano»: MARQUES; RODRIGUES, 1991: 210-211.

100 Ley nº 83, en *Diário do Governo*, nº 171, de 24.07.1913, artículo 1º: 2754.

101 *IDEM, Ibídem*, art. 3º: 2754.

102 Ley nº 494, en *Diário do Governo*, nº 51 (suplemento), de 16.03.1916: 263-264. La expresión «previdência social» fue consagrada por primera vez en la referida ley: ROSENDO, 1996: 584.

103 GUIBENTIF, 1986: 220.

104 Para este tema véase: SILVA, 2006.

de carácter inverso en la reforma de la política social, dándole una formulación descentralizadora[105].

Como ya aludimos, en 1919 se materializan con leyes las preocupaciones sociales que los republicanos pregonan como pilares en su sistema de valores políticos, a través de una profunda reforma del sistema de protección social, inaugurando la previsión estatal/pública en Portugal, con la institución de un sistema de seguros sociales obligatorios[106]. Este avance legislativo tuvo como impulsores varios factores. A nivel externo, en este mismo año, la Organización Internacional del Trabajo insta a los Gobiernos a instituir sistemas de seguros sociales que protegiesen, principalmente, los riesgos laborales. A nivel interno, el país atraviesa uno de los períodos más agitados de la Primeira República, todavía con los rescoldos de la Primera Guerra Mundial, en la cual Portugal había participado directamente, así como tras la dictadura de Sidónio Pais. Todo esto contribuye para la efervescencia de la clase obrera, que poco a poco se va politizando y que, así, se torna en un actor social sobre el cual el poder político no puede continuar ignorándolo o menospreciándolo. El paquete social aprobado intentaría contribuir para el apaciguamiento de un país que había derribado el secular régimen monárquico, pero cuyo joven régimen republicano no había encontrado argumentos que lo validasen como ventajoso en el progreso del país.

En el *Diário do Governo* de 10.05.1919, se publican los decretos-ley número 5636, 5637, 5638, 5639 y 5640 que organizan respectivamente: el seguro social obligatorio de enfermedad, el seguro social obligatorio para los accidentes de trabajo (ahora ampliado a todos los trabajadores por cuenta ajena), y el seguro social obligatorio de invalidez, vejez y supervivencia – por tanto, estos tres decretos iniciales definen las áreas de acción de la legislación republicana. Las Bolsas Sociais de Trabalho y el

---

[105] MARQUES; RODRIGUES, 1991: 236.

[106] De acuerdo con Medina Carreira, los seguros sociales obligatorios se basan «no reconhecimento de um dever social de intervenção em benefício do indivíduo e da família, desde que se verifiquem desequilíbrios graves entre as respectivas necessidades e os meios de as satisfazer.» CARREIRA, 1996: 63.

Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral crean el marco institucional para cumplir los anteriores.

En lo que concierne al seguro social contra la enfermedad, su implementación en una sociedad que, por la fecha y de acuerdo a su propia articulación, engloba cerca de 2.300.000 ciudadanos que en ese momento no se encuadran bajo ninguna estructura de seguridad social, «é uma das mais brilhantes conquistas do direito moderno, como medida de eficaz protecção às classes menos protegidas da fortuna e que dão o seu valioso concurso profissional para o desenvolvimento de todas as fontes de riqueza»[107]. Este extracto demuestra el progresismo que esta medida comporta para la cultura legislativa de la época, a pesar de su casi nulo alcance práctico.

Con todo, si las intenciones de tal decreto pueden prever una evolución, las bases en que se fundamenta se vuelven cada vez más anacrónicas e insuficientes para soportar este nuevo sistema: «A base da organização do seguro social obrigatório na doença terá carácter regional, sendo moldada nas instituições da mutualidade livre para socorros na doença»[108]. Esta previsión estatal depende mucho de la secular previsión mutualista, sin conseguir, o sin querer, emanciparse de esta. Por consiguiente, los ciudadanos, algunos, tendrán que asociarse a mutualidades para poder aprovecharse de los benefícios sociales: «A inscrição obrigatória com direito a socorros sociais abrange os indivíduos de ambos os sexos dos 15 aos 75 anos, que residam no concelho, que no tenham rendimento anual superior a 700$00, ou salário ou ordenado correspondente, de qualquer ocupação que exerçam, sendo classificados como sócios efectivos»[109]. Desde luego se aprende el carácter parcial que este nuevo modelo propone, estando la mentalidad legislativa portuguesa aún lejos de querer encuadrar el todo social en un esquema de protección.

---

[107] Decreto-ley nº 5636, en *Diário do Governo*, nº 98, de 10.05.1919, 8º suplemento: 1025.

[108] *IDEM, Ibídem*, art. 1º: 1027.

[109] *IDEM, Ibídem*, art. 3º: 1027.

El decreto 5637 establece el seguro contra accidentes de trabajo, de alguna forma fortaleciendo, casi legitimando y, sobre todo, confiriendo un alcance poblacional más bien ecléctico a la Ley 83, de 1913. Uno de los mayores propósitos de este texto legal pasa por la ampliación de la responsabilidad a todas las entidades patronales, universalizando la responsabilidad por el accidente en el trabajo. Los trabajadores inscritos en este seguro tendrán derecho a asistencia médica (con internamiento o ambulatorio), medicación e indemnizaciones, conforme a las situaciones[110].

Con el decreto 5638 se instituyen los seguros de invalidez y de vejez. Aquí, el Estado reconoce que la mayoría de la población activa está adscrita al sector primario (agricultura, pesca, explotación minera, entre otros), área de la economía nacional que, para una gran parte de la masa trabajadora rural, no proporciona sustento suficiente, y mucho menos amparo después de la entrada en la fase pasiva de la vida laboral (por edad o por incapacidad física), que casi nunca llegaba. Serían beneficiarios de esta protección social todos aquellos que no estuvieran inscritos en asociaciones de socorros mutuos con cobertura de los mismos riesgos que el sistema estatal preveía, ni que superasen más de 700$00 anuales[111].

La reforma de 1919 instituye las Bolsas Sociais de Trabalho que desempeñarán la función de dar a conocer e informar a las entidades patronales la mano de obra desempleada y/o las posibles carencias de trabajadores en determinadas áreas laborales, contribuyendo, de este modo, para una creciente empleabilidad[112].

---

[110] Decreto-ley nº 5637, *Ibídem*, art. 2º y ss.: 1035-36 y ss.

[111] «O seguro obrigatório da invalidez e da velhice é a única forma até agora encontrada para se combater eficazmente um dos maiores flagelos da miséria social, representando ao mesmo tempo uma base de justiça, como uma compensação às classes trabalhadoras pelo seu aturado esforço desenvolvido na produção de todos os ramos de riqueza.» Decreto-ley nº 5638, *Ibídem*: 1039 y ss.

[112] «e a República, cimentando assim as bases dessas importantes instituições de economia e previdência, afirma mais uma vez a alta compreensão dos seus destinos em todos os ramos da administração do Estado, preparando as classes laboriosas a melhor entrada para a conquista das suas justas reivindicações, num espírito de paz, de equidade e justiça!» Decreto-ley nº 5639, *Ibídem*: 1045.

Por último, encuadrando e institucionalizando todo este torrente legislativo, se crea el Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, formalizado por el decreto ley 5640. Las atribuciones de este órgano de tutela, integrado en el Ministerio de Trabajo, son las de ejecutar, coordinar y supervisar todo el conjunto de articulados sobre los seguros sociales obligatorios enunciados, las Bolsas Sociales de Trabajo, así como los organismos de previsión social obligatoria y libre, entre otras[113] – es decir, una fiscalización de toda la red de previsión portuguesa.

En cuanto a la gestión de esta red de seguros, como ya se mencionó, en lo relativo al seguro social de enfermedad, este sería administrado por una red de mutualidades instituidas a nivel provincial; en el caso del seguro contra accidentes de trabajo este esclarecimiento es más confuso, pero es el Estado o el patronato quien asegurará su gestión y garantía; en el seguro de invalidez, vejez y supervivencia, este se fundamenta en una lógica de cotización, gestionada por el interés público. Este "sistema" de previsión social se financiaría mediante las contribuciones de los ciudadanos activos y de las respectivas entidades patronales, bajo la supervisión estatal que dirigiría el régimen dentro de un principio de capitalización[114].

De todas las medidas mencionadas, apenas el Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral entra en funcionamiento[115]. El Ministerio del Trabajo desaparece en 25.11.1925 y el Instituto será integrado en el Ministerio de las Finanzas[116], habiendo funcionado hasta el decreto-ley n.º 23.053, de 23 de septiembre de 1933, que preconizará la

[113] Decreto-ley nº 5640, *Ibídem*: 1047 y ss.

[114] *Diário do Governo* nº 98, de 10.05.1919, 8º suplemento: 1025 y ss.

[115] «Os diplomas evéasenciavam flagrantes imperfeições que quase impossibilitavam a sua execução.» CORREIA, s./d.: 19. En oposición a esta idea, nos encontramos con un informe de 1970, que establece que «o Dec. n.º 5637 teve inteira execução»: FERNANDES, 1973: 7.

[116] Decreto-ley nº 11.996, de 29.07.1926, en *Diário do Governo*, nº 166, de 31.07.1926: 897-898.

creación del Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, extinguiendo el anterior[117].

En conclusión, y siguiendo un discurso contemporáneo y elogioso en defensa propia sobre las reformas sociales republicanas, «Portugal ocupa hoje na Europa o primeiro lugar, entre os países que mais completa legislação social decretaram a favor das populações trabalhadoras»[118]. El primer republicanismo impuso al Estado, a través del paquete legislativo de 1919, la toma de conciencia como protagonista en la realidad del conjunto portugués, edificando, por lo menos en teoría, al Estado social[119]. Con todo, años más tarde, el legislador estado-novista reflexionará sobre la reforma republicana de este modo: «Autêntica improvisação, animados da mais generosa mas da mais ingénua das intenções, os decretos de 1919 organizavam o seguro para todos os trabalhadores, sem distinção de profissão, de sexo ou de idade. Equivaliam a simples declarações de princípios que se destinavam, afinal, a não passar do papel.»[120] La realidad es que, durante la Primeira República, habían sido creadas las bases, legales, de un sistema de protección social, «instituindo a lei das 8 horas e os seguros obrigatórios para pensões e indemnizações nos casos de doença, velhice, invalidez, sobrevivência, acidentes de trabalho, embora limitados aos operários com baixos rendimentos»[121]. A pesar de la estructura teórica ahora establecida, este sistema no llegará a ser implementado. La explicación oficial para el fracaso de este primer régimen de seguros sociales obligatorios en Portugal reside en la depreciación de la moneda

[117] Decreto-ley nº 23.053, de 23.09.1933, art. 44º, en *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa publicada no ano 1933, segundo semestre*¸ 1941, Lisboa: Imprensa Nacional: 243.

[118] *Circular do Conselho de Administração do Instituto de Seguros Sociais e Obrigatórios e de Previdência Geral*, de 17.06.1919, cit. por LEAL, 1998: 108-109.

[119] «A República, resolvendo este problema, glorifica-se perante a História e afirma à causa da legião dos que trabalham o seu concurso leal, chamando-os ao seu convívio, despertando-lhes a consciência dos seus direitos e deveres sociais.» Decreto-ley nº 5636, en *Diário do Governo*, nº 98, de 10.05.1919, 8º suplemento: 1027.

[120] *ABC do Seguro Social*, 1949: 51.

[121] RAMOS, 2001: 542-543.

ocurrida en esta época[122]. Apurando el análisis, el revolucionario sistema de seguros sociales de 1919 no granjea empatías ni dinámicas movilizadoras por parte del proletariado, ni tampoco de las entidades empleadoras: «faltavam aos governos os meios práticos de compelirem o patronato à efectivação das medidas decretadas, sobrando, pelo contrário, aos patrões os modos de se subtraírem à lei, a escamotearem ou a desprezarem abertamente»[123].

Todo el clima de profunda inestabilidad económica y política contribuye para que el paso de la teoría a la práctica no sea concretizado con el pragmatismo conveniente en el campo de la previsión social, por lo que la profunda reforma de la legislación social en Portugal se quedó en la simple declaración de intenciones[124]. Destáquese que el primer sistema de pensiones global es armado en 1929, con la institución de la Caixa Geral de Aposentações, que extiende sus beneficios sociales a aquellos que son funcionarios públicos[125]. No obstante el última voluntad para recuperar los ímpetus de la reforma de 1919, a través de los decretos ley 15.342 y

[122] Otras causas subyacen al fracaso del sistema de 1919: «A falta de preparação do público para a execução de medida de tão alta envergadura, visto a realização depender da colaboração de todos e não apenas da acção dos funcionários; a insuficiência das reservas da Nação para cobrir encargos enormes; a falta de espírito de solidariedade para entender e amar com entusiasmo o que se decretava; e a entrega ao Estado dum serviço que exigia larga burocracia e que havia ainda de ser exagerada em harmonia com a nossa tendência tradicional.» RODRIGUES, 1943: 212.

[123] MARQUES; RODRIGUES, 1991: 210-211.

[124] Los ecos de esta reforma mal estructurada y fracasada, aún se escucharán después del 25 de abril de 1974, en la Assembleia da Repúblical. En el contexto de la discusión del Programa del VI Governo Constitucional, el diputado Sousa Tavares ha declarado: «Relembraria à Câmara – talvez valha a pena – o episódio histórico do camarada Augusto, que parece esquecido. O camarada Augusto foi Ministro dos Assuntos Sociais em 1921 [sic] e criou na lei e foi publicado o mais maravilhoso sistema de seguros sociais que jamais tinha havido no mundo. Havia seguros sociais para tudo: protecção completa na velhice, na infância, na saúde, em tudo. Simplesmente, esse maravilhoso sistema do camarada Augusto nunca passou de lei, nunca passou do *Diário do Governo.*» *Diário da Assembleia da República*, nº 6, 17.01.1980: 172. El asunto en cuestión se refiere a 1919 y no a 1921, así como el Ministerio del Trabajo sería el correcto, y no el de los Assuntos Sociais, como erróneamente se afirma en la Assembleia. No obstante, perdura el mensaje esencial.

[125] PEREIRA, 2000: 5-6.

15.343, de 11.04.1928[126], poco después suspendidos con la llegada de Salazar al Ministerio de las Finanzas[127], los años finales de la década de 1920, es decir, la Dictadura Militar, marca el desinterés político por la implementación de las reformas sociales hace mucho legisladas. Con rigor, hasta la década de 1930, cuando se pone en marcha el sistema de seguros sociales obligatorios en Portugal (1935[128]), la protección social se compone de una asistencia particular, alguna estatal y por el conjunto de las asociaciones mutualistas, lo que redunda en una parcialidad, después incapacidad, de la acción protectora, distante del deseado modelo a escala nacional.

En 1931 se promulga el decreto 19.281 que viene a reorganizar los fundamentos de las asociaciones de socorros mutuos, actualizando legislación de finales del siglo XIX. En esta ocasión se nos presenta un balance numérico de tales organismos: se contabilizan 533 asociaciones, con un número de inscritos de 575.976 individuos[129]. Otra base de creación de un sistema de previsión asegurado por el Estado surge en 1932 a través de la institución del subsidio de desempleo en Portugal[130]. Este nuevo

---

[126] El primer articulado comienza por reafirmar que el «exercício da indústria de seguros é hoje um valioso ramo da economia pública, com desenvolvimento notável em todos os aspectos da previdência social», llegando después a su núcleo, que era la constitución de la Caixa Nacional de Previdência que, entre demás objetivos, tenía el propósito «de favorecer a economia geral do País, dando àquela instituição, como direito privilegiado, uma parte do seguro de todas as transacções efectuadas pelas sociedades com exercício em Portugal.» Decreto-ley nº 15.342, en *Diário do Governo*, nº 82, de 11.04.1928: 783. El decreto-ley 15.343 preconiza una reorganización del seguro social obrigatorio para la jubilación e validez (en vigor desde 1919, decreto-ley nº 5638): Decreto-ley nº 15.343, *Ibídem*: 792 y ss.

[127] Decreto-ley nº 15.431, en *Diário do Governo*, nº 103, de 07.05.1928: 1104.

[128] Ley nº 1884, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935: 335-387.

[129] «As associações de socorros mútuos são instituïções de previdência, de capital indeterminado, duração indefinida e número ilimitado de sócios, tendo por base o auxílio recíproco.» Decreto-ley nº 19.281, en *Diário do Governo*, nº 24, de 29.01.1931, preámbulo y art. 1º: 213. En 1932, por el decreto 20.944, firmado por el entonces titular de la cartera de Finanças, Oliveira Salazar, y a lo largo de 117 artículos, son aprobados los reglamentos, y consecuentemente toda la orgánica de las asociaciones de socorros mutuos, acción ya prevista por el articulado anterior: Decreto-ley nº 20.944, en *Diário do Governo*, nº 49, de 27.02.1932: 378.

[130] ROSAS, 1998: 220.

componente de la futura moldura social se encuadra en la Caixa de Auxílio aos Desempregados. No obstante, «a resolução do problema do desemprego parecia depender mais da reanimação da vida económica do que da existência de um subsídio. A caixa de auxílio aos desempregados surgia, assim, com um papel supletivo e os [seus] fundos destinavam-se a ser empregues produtivamente e só em casos últimos ou extremos a ser distribuídos sob a forma de ajuda monetária»[131]. Cabe destacar que, el patronato no encara positivamente esta medida del entonces ministro de Finanças, Salazar, argumentando el carácter propiciador de la ociosidad, vicios y malos hábitos que tal protección social podría fomentar. Más allá de esta visión (o su falta), a los patrones del comercio y de la industria les pasa a ser exigida una contribución de un 1% en beneficio del fondo de sustentación de este subsidio, lo que realmente también pesaría en la postura patronal[132].

Continuando la progresión cronológica y legal-institucional de la cuestión social rumbo al Estado Novo, podemos afirmar que las décadas de 1930 y 1940 corresponden al momento constitutivo del entendimiento que el régimen tendrá que hacer frente a su propia actitud junto con la sociedad ante el problema de la protección social[133]: «Uma reforma social só é

[131] PATRIARCA, 1995: 171. Esta es una de las obras pilares que la historiografía portuguesa produjo para el entendimiento de la cuestión social en el Estado Novo, en un perspectiva relacional entre el mundo obrero (léase sindical), patrones y el Estado corporativo que se construye.

[132] Cf. *IDEM*, *Ibídem*: 173-174.

[133] Aunque es apenas a partir de 1933 que se puede o debe hablar del proceso de construcción del edificio social del Estado Novo, algunas medidas de cariz social lo anteceden, como es el caso de la institución de un subsidio de desempleo, para cubrir a los trabajadores de los sectores de la industria y de los servicios: Decreto-ley nº 21.699, de 19.09.1932, en *Diário do Governo*, nº 230, de 30.09.1932: 1975-1986. En diciembre de 1931, el desempleo afectaba entre el 3 y el 5% de la población activa portuguesa. Cf. PATRIARCA, 1995: 21. Este intervalo porcentual es de difícil traducción numérica en número de trabajadores, una vez que las cifras varían conforme a las fuentes: en agosto de 1931, se realiza un censado en todas las freguesias del país, presentando el Gobierno datos para 38.225 «desempleados forzados»; los diferentes grupos político-ideológicos presentan realidades sustancialmente distintas: cerca de 90.000 para los socialistas, entre 75.000 y 150.000 para los comunistas. En el presente asistimos a un fenómeno posiblemente análogo, puesto que las asociaciones de clase tenían (y tal vez aún tengan) necesidad de engrandecer los números para supuestamente fortalecer su causa, además que los criterios de definición del desempleo puedan haber variado. Cf. IDEM, *Ibídem*: 162.

verdadeiramente profunda quando implica uma conversão da mentalidade e a adesão sincera a fórmulas novas». Asumiendo esta premisa como válida, la retórica política estado-novista continúa y se justifica:

> «E no podia esperar-se que de um dia para o outro tudo se transformasse e que gerações educadas no individualismo, habituadas aos desmandos intoleráveis de uma falsa liberdade, à concorrência sem limites e à luta de classes, subitamente, prodigiosamente, se integrassem num clima novo de ideias contrárias. Só passo a passo poderia operar-se essa conquista moral, infinitamente mais difícil, incomparavelmente mais árdua do que as mais complexas realizações de carácter material.»[134]

Previamente, cabe destacar que en los años de ascensión de Salazar a la cúspide del poder (1928-1932), una franja de la sociedad portuguesa – puesto que no vislumbramos más que eso – se resiente con el impacto del aumento de los problemas sociales. De esta preocupación podemos dar noticia, por ejemplo, recorriendo la visión que António de Carvalho (médico, colaborador puntual del Estado para las cuestiones sociales) nos presenta a comienzos de los años 30: «encaro a solução dum problema, que constitue, a meu ver, a espinha dorsal do Estado moderno: Serviços de Assistência, Higiene, Previdência Social e Trabajo»[135]. Es por ello que habrá sectores de la vida pública que a lo largo de los próximos años serán reformados al ritmo doctrinario del Estado Novo.

Como balance, reconocemos que la tan profunda reforma social de 1919 no pasa de la superficie. Así, este vacío legislativo tuvo, si no otros, un gran mérito, una gran importancia en el proceso histórico de construcción de una visión social para el país: fue el anuncio de la implicación directa del Estado, que evolucionará hacia un carácter social. En esta línea de pensamiento, prestemos atención a lo siguiente: «Tais

[134] *Dez Anos de Política Social 1933-1943,* 1943, «Abertura»: 13-14.

[135] CARVALHO, 1932: 6.

medidas [1919], pese embora o grau incerto da sua concretização, acentuaram de sobremaneira, em matéria de princípios, um trajecto de aparente inevitabilidade de maior intervenção do Estado, ao lado da acção das tradicionais formas de ajuda mútua ou filantrópica.»[136] Con rigor, ni la previsión mutualista, ni la asistencia pública liberal, ni los seguros sociales obligatorios republicanos, se constituyen en sistemas de protección universales, ya sea en Portugal o en España. El individuo está siempre obligado a la reunión de un conjunto de pre-requisitos para poder disfrutar de los beneficios que los mencionados "sistemas" proporcionarían: en el caso de la asistencia, una falta de recursos económicos demostrados, y en el caso de la previsión, unas contribuciones efectuadas. En Portugal, el sistema de seguros sociales obligatorios republicano será totalmente aniquilado y desacreditado en los análisis retrospectivos que el Estado Novo tejerá con relación a la Primeira República. Sin embargo, dentro de la amalgama de "analistas republicanos" y por la razonabilidad que consideramos presente en sus afirmaciones, mostramos a Manuel Rodrigues, ideólogo destacado del régimen, que, en 1939, afirma: «não se regressa ao sistema maciço dos seguros sociais obrigatórios, não porque fosse errado mas por ser demasiado dispendioso e pouco eficiente»[137]. En la misma línea, pero para el régimen español, Franco afirma en 1937, relativamente al trabajo desarrollo por la República en el campo social, que «España no estaba retrasada en lo social. Las leyes no eran malas, pero se ejecutaban mal»[138].

Reconocemos históricamente que el esquema de protección social republicano portugués evidenciaba sus imperfecciones. A pesar de todo, el análisis destructivo que el régimen salazarista de él presentará va a servir un doble propósito: si, por un lado, constata deficientes opciones políticas emprendidas entre 1910 y 1926, por otro, su crítica exacerbada potenciará, y de alguna manera asegurará como un escudo la obra social del nuevo

[136] RODRIGUES, 1999: 150.

[137] RODRIGUES, 1943: 208.

[138] FRANCO, 18.07.1937a: 55.

régimen, aunque se pudiera quedar corta, una vez que – desde el punto de vista salazarista – será más elaborada y justa que la anterior. Lo consideramos a este como un propósito implícito de la doctrina social emergente. El formato de la opinión pública, a través de la máquina de propaganda (que no tiene por qué ser en todas las ocasiones evidente) en el período de transición entre los años 1920 y 1930 será crucial para la aceptación de la visión social de la era que se inicia. Similar interpretación hacemos de las políticas sociales iniciadas por el Franquismo, es decir, se nos figura que la retórica del poder franquista es inversamente proporcional a la concretización práctica de los normativos y discursos, como en adelante daremos cuenta de forma más completa.

1.3. Aproximación conceptual a los regímenes de Salazar y de Franco en el contexto político-ideológico de la Europa entre guerras

La causa de este estudio es la política social, su estructuración y los discursos, a lo largo de los regímenes de Salazar y de Franco, como lo presentamos en la introducción. Para una apreciación rigurosa y debidamente cimentada de la cuestión central, entendemos necesario presentar nuestra visión sobre las definiciones de los regímenes ibéricos[139], dado que esta circunstancia tendrá evidentes consecuencias en la índole de nuestro trabajo y en las conclusiones y juicios que formularemos. El posicionamiento de las dictaduras ibéricas en el espectro ideológico de la cronología en cuestión no corresponde al propósito de esta disertación, pero no entenderíamos lícito bajo el punto de vista científico y historiográfico substraer al lector nuestro entendimiento y justificaciones para lo mismo, en cuanto a una mayor proximidad o un mayor distanciamiento de algunos elementos políticos y discursivos de los regímenes en análisis ante el

[139] Para un análisis sobre la producción historiográfica hasta inicios de 1990, portuguesa e internacional, sobre la identidad del Estado Novo, véase: PINTO, 1992. Véase, igualmente, REBELO, 1998: 41-65.

«sistema fascista»[140]. Aunque sumariamente y para que construyamos un referencial básico, dedicamos a ese objetivo las siguientes páginas.

Previamente a una mirada más atenta sobre los casos ibéricos, importa caracterizar el fascismo[141]. La ideología fascista es originaria de Italia de Benito Mussolini, siendo una de sus definiciones, la aducida por Robert Paxton: una «mixture of nationalism, anti-capitalism, voluntarism, and active violence against both bourgeois and socialist enemies»[142], y, mejor concretizando, «the most important political novelty of the twentieth century: a popular movement against the Left and against liberal individualism»[143].

Desde hace varios años que encontramos un espacio en la historiografía que se dedica a las definiciones de los regímenes políticos del siglo XX, para un debate entre dos grandes visiones en cuanto a los regímenes autoritarios. Visiones estas que se materializan en dos posiciones antagónicas, o incluso en dos escuelas interpretativas del fenómeno fascista: la «escuela [referida] taxonómica», defensora de una definición más estricta del fascismo, y la «escuela historicista», sosteniendo que el fascismo se integra en el recorrido histórico de la primera mitad del siglo XX, y, como tal, fue, igualmente, un producto de su tiempo con distintas y heterogéneas manifestaciones. La escuela taxonómica implica, normalmente, la sustentación de la designada «tese totalitaria», restringiéndose la identificación del fascismo a los regímenes de Mussolini y

---

[140] Decimos sistema, en la acepción de Juan Ferrando Badía, que «Cada regime é original em larga medida: é produto da sua *história*, da *geografia*, da *estrutura socioeconómica*, etc..., quer dizer, de um conjunto de determinados elementos que engendram uma situação única. No entanto, diversas situações apresentam mais ou menos analogias... e assim as *democracias liberais* e *pluralistas* e o *sistema autocrático* abarcam diversos regimes concretos que têm um ou vários elementos comuns fundamentais e que guardam entre si coerência. Formam o sistema». FERRANDO, 1984: 14, *apud* LOFF, 1996: 34. Subrayados en el original.

[141] Sobre el debate científico en torno de las perspectivas concernientes al fenómeno fascista, taxonomistas defensores de la tesis totalitaria y historicistas que sustentan una propuesta de fascismo genérico, véase: LOFF, 1996: 31-41.

[142] PAXTON, 2004: 7.

[143] *IDEM, Ibídem:* 21.

de Hitler, como es respaldado, por ejemplo, por Hannah Arendt[144]. Es, así, la formulación de una «teoria del fascismo». Este calificativo se asienta en el presupuesto de que solamente los regímenes políticos que reuniesen todo un conjunto de premisas y características predefinidas serán considerados como pertenecientes a la familia del Fascio. O sea, se defiende que sólo contestando afirmativamente a una *check list* de marcas identitarias se podrá clasificar un régimen como fascista. En el parecer de Fernando Rosas[145], esta metodología de marcación de identidad de regímenes políticos enferma de un vicio de forma que pasa por tipificar en una norma estanque aquello que será el fascismo. Por lo tanto, entendemos que dicha opción impone un prejuicio al análisis de la forma de los regímenes políticos, condicionando la visión que esos mismos análisis producen de los fenómenos políticos. La lectura taxonomista, al depurar los regímenes dictatoriales autoritarios para apurar los que son «verdaderamente» fascistas, desconsidera los partidarios de la corriente historicista, además de que no tomará en línea de cuenta la efectiva realidad de los regímenes. Estos, a la vez, sostienen la plasticidad de un fascismo diseminado por la Europa de entreguerras, siendo la plasticidad de sus manifestaciones una de sus marcas identitarias. Consideramos reductor la búsqueda de un fascismo puro, por lo que hemos de considerar que el concepto es seguramente elástico para permitir el encuadramiento de regímenes fuera del eje Roma-Berlín dentro del concepto.

Autores como Paxton y Rémond sustentan la singularidad del movimiento fascista, eliminándolo de una posible banalización en que alguna historiografía lo colocará, estereotipándolo apenas como una forma de reacción conservadora de la extrema-derecha con el propósito de mantener el *status quo ante*: «considero o fascismo um fenómeno original que no se deixa reduzir nem à reacção tradicional, nem ao capitalismo, nem ao totalitarismo. (...) a diferença irredutível entre o conservadorismo, o antigo regime ou a restauração, e os movimentos fascistas, e que mostra

---

[144] Cf., entre otros trabajos: ARENDT, 2008.

[145] Cf. ROSAS, abril 1989: 22 y ss.

até que ponto uma certa esquerda se engana na natureza do fenómeno quando prefere ver nele apenas a expressão modernizada da reacção tradicional.»[146] Alertando sobre la masificación, y la consecuente banalización del concepto, Paxton presenta los escenarios de un régimen fascista, tales como, «a chauvinist demagogue haranguing an ecstatic crowd; disciplined ranks of marching youths; colored-shirted militants beating up members of some demonized minority; surprise invasions at dawn; and fit soldiers parading through a capture city»[147]. Por más generalistas que estas imágenes puedan ser, no es un ejercicio difícil el reconocer varias de ellas en los regímenes dictatoriales de Salazar y de Franco[148]. Y enfocando más de cerca los casos ibéricos encontramos prácticas fascistas en ambos, como los mecanismos de represión y movilización de la sociedad, así como las expectativas de Lisboa de cara a la evolución de la Guerra Civil española, y de ambas capitales en relación al desenlace de la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, en el fascismo, el individuo-ciudadano pierde estatuto y centralidad, una vez que esta ideología redefine la célula clave de la sociedad: no más el ser individual, pero sí el agrupamiento «natural», como la Nación (en la cúspide), la familia, el municipio, la empresa, el sindicato, la Iglesia, etc. Salazar es claro en su entendimiento en cuanto a la idiosincrasia del ciudadano, a la luz de su ideología: «"o cidadão" [é] indivíduo desmembrado da família, da classe, da profissão, do meio cultural, da agremiação económica»[149]. De esta manera, al manifestarse así, el fascismo intenta desarrollar un espíritu de *corpus*, una idea/sentimiento de pertenencia de las personas a una comunidad, donde conseguiría expurgar el fantasma de la lucha de clases, ansiada presuntamente por el socialismo marxista. En el caso ibérico, eso se

---

[146] RÉMOND, 1994: 346 y 352.

[147] PAXTON, 2004: 9.

[148] Al respecto de las marcas identitarias compartidas por los regímenes ibéricos y, en particular, sobre los trazos fascistas en ellos encontrados, véase: LOFF, 1996: 101-119.

[149] SALAZAR, 30.07.1930: 85.

configura como uno de los mayores objetivos y dinamos para el discurso y la acción política de los regímenes. Pero si la izquierda política es una de las víctimas más apetecibles (en el discurso), la derecha tampoco conoce grandes facilidades, aunque naturalmente sea beneficiada con alguna benevolencia. Los regímenes fascistas tienden a afirmar su carácter único e inimitable, muchas veces declarándose «ni de izquierdas, ni de derechas»[150], pero sí nacional, como el caso de Franquismo, en el que se configuraría un estadio político-ideológico superior a los posicionamientos políticos clásicos.

La verdad es que los regímenes de este tipo nunca habrían conseguido perdurar en el tiempo sin apoyos sinceros, o convenientes, fuertes y diversificados, dentro de la sociedad que controlan. Así se explica la razón por la que las élites de las diferentes áreas de la vida social, tanto portuguesa[151] como española, se aproximan al poder político, en una postura colaboracionista con el objetivo de garantizar la manutención del *status quo ante*. Con todo, igualmente en estratos más bajos de la sociedad se encuentran apoyos que fueron prestados de libre voluntad, o por lo menos aparentemente: es el caso de algunas asociaciones sindicales libres que, cuando se crean los sindicatos corporativos en Portugal, en 23.09.1933, deciden su integración voluntaria en los nuevos organismos corporativos, es decir, en los Sindicatos Nacionais[152].

Detallando las diferentes posiciones de los estratos de la sociedad portuguesa frente al Estado Novo: descendiendo de la cima a la base, se encuentran los oligarcas de la banca, los nuevos e ayudados industriales, los terratenientes del norte y centro y los grandes propietarios del Alentejo

[150] Reforzando la idea de equidistancia entre el fascismo y otros sistemas políticos, Paxton afirma que, «Fascists hated liberals as much as they hated socialists, but for different reasons. For fascists, the internationalist, socialist Left was the enemy and the liberals were the enemies' accomplices». PAXTON, 2004: 19.

[151] «o fascismo se não reduz ao grande capital como (...) o grande capital não está condenado ao fascismo. Serviu-se dele largamente, embora pedindo licença.» LUCENA, 1976: 85.

[152] «a simples existência destes casos mostra, pelo menos, que a implantação do regime tivera adeptos e que o aparecimento de um Estado que se queria simultaneamente forte e se anunciava defensor dos fracos constituíra para alguns uma miragem ou uma tentação.» PATRIARCA, 1995: 269.

en el sur. Más abajo, en un terreno muy volátil y heterogéneo, ahora a favor ahora en contra, una clase media compuesta por la media y pequeña industria y el comercio, los funcionarios públicos y el tejido empresarial privado, los profesionales liberales y estudiantes. En las antípodas del Estado Novo se sitúa gran parte de la población, que a pesar de contar con "ventaja numérica" se encuentra muy lejos de poder hacer presión al régimen, es decir, el proletariado, el campesinado, los aún artesanos y los muchos pequeños vendedores, comerciantes, ayudantes, empleados en general[153]: «A essência da "política nacional", ou uma das suas vertentes principais, era precisamente a ciência ou a arte de enquadrar, conduzir, conformar as massas com o "destino nacional" que lhe [sic] era fixado pelas elites seleccionadas e preparadas para tal.»[154] Precisamente en este contexto, las designadas «políticas de consenso» cumplen entonces un papel fundamental, en este aspecto, la política social desarrollada por los regímenes ibéricos se reviste de gran importancia propagandística y de control de la población[155].

Con estos consideraciones habíamos acompañado la interpretación de Paxton que, según la cual, la frontera entre los regímenes que son genuinamente fascistas y aquellos que se quedan por el lado del autoritarismo es bastante tenue y volátil, una vez que los segundos por diversas veces mimetizan a los primeros, en posturas, acciones y discurso. De acuerdo con este teorizador norteamericano, «Authoritarians want a strong but limited state. They hesitate to intervene in the economy, as fascism does readily, or to embark on programs of social welfare»[156]. En

---

[153] Cf. ROSAS, 2012: 14-15.

[154] *IDEM, Ibídem*: 32.

[155] «Fascism does not rest explicity upon an elaborated philosofical system, but rather upon popular feelings about master races, their unjust lot, and their rightful predominance over inferior peoples (...) Power came first, then doctrine.» PAXTON, 2004: 16-17. Anotamos la siguiente interpretación del caso franquista que consideramos, primero, se puede aplicar igualmente al caso salazarista, y segundo, puede aplicarse sin reservas a las designadas políticas de consenso: «reformas políticas que, sem alterar substancialmente a natureza autoritária do estado [sic], lhe desse uma aparência mais apresentável perante as nações ocidentais.» JIMÉNEZ, 1996: 68.

[156] PAXTON, 2004: 217.

coherencia con esta diferenciación, el autor presenta su teoría sobre el posicionamiento ideológico de los regímenes de Salazar y de Franco, defendiendo que ambos no corporizan regímenes fascistas. Vamos a sostener una interpretación diferente: no discutiendo las diferentes personalidades y estilos de mando de Salazar y de Franco, consideramos que, tanto el Estado nacional-corporativista portugués, como el Estado nacional-sindicalista español quisieron y concretizaron la intervención en la economía, y de ello son ejemplos los Planos de Fomento portugueses[157] y los Planos de Desarrollo Económico españoles. Con mayor evidencia incluso, y con respecto al caso español, el modelo de Autarquía, en plena implementación y funcionamiento hasta 1951, es prueba de las influencias fascistas en la gestión pública franquista: «Es pot afirmar que els resultats econòmics del primer franquisme van estar vinculats als interessos socials del bloc conservador en el poder i a la instrumentalització d'una política social del règim.»[158] Precisamente, en lo que concierne al dominio de la política social, todo este trabajo se desenvuelve alrededor de las políticas sociales ibéricas, que ambos regímenes crean como instrumento legitimador y controlador de su población.

1.3.1. El caso español

Observando el régimen de Francisco Franco, la historiografía española se fragmenta en cuanto a la cuestión central del posicionamiento ideológico del régimen[159]. A título de ejemplo, Joan María Thomàs entiende que ocurre una banalización del empleo del concepto fascismo, haciendo una distinción entre los regímenes autoritarios de derecha que emergen en el período de entreguerras y aquellos que habían sido, efectivamente, de cariz fascista. El

[157] Sobre la modernización de la economía portuguesa entre 1945 y 1995, véase: LOFF, 2009.

[158] MOLINERO; YSÀS, 2003: 62. Para una perspectiva sobre la discusión historiográfica en torno de la Autarquía en España y sus conexiones a los principios fascistas, así como sobre la evolución hacia la liberalización económica en los años 1960-1970, véase: *IDEM, Ibídem*: 55-72. Véase, igualmente, CATALÀN, 1989, 1995 y 2002; WOOLF, 1974; YSÀS, 2001.

[159] Véase, entre otros autores: PAYNE, 1987; SAZ, 2003.

autor considera que las diferencias entre los regímenes son suficientes para que no se pueda identificar una familia de regímenes fascistas europeos, por lo que, derivado de esta lectura, apenas algunos lo habían sido de hecho. En lo que al Franquismo específicamente respecta, Thomàs identifica algunas marcas que, según él, retiran al régimen de Franco de la categoría del fascismo: no tanto a partir de su implantación, a través de un partido de masas fascista, que accede al poder por un golpe de Estado militar, sino donde el papel de la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas Ofensivas Nacional-Sindicalistas, FET-JONS, que se reconoce como estructura fascista, se encuentra subordinado a los intereses de la Iglesia católica y de los grandes propietarios, entre otros; por otro lado, el autor apunta a la necesidad de un vacío de partidos políticos para la ascensión de un régimen fascista, considerando que la España republicana no reunía esos requisitos, teniendo partidos representativos de las clases medias[160]. Admitiendo la creciente radicalización de gran parte de la derecha política española[161] en la década de 1930, el autor sustenta que el Franquismo es un régimen inspirado en los fascismos europeos – apenas el italiano y el alemán, según su línea de interpretación –, sin llegar a serlo. Un régimen fascistizado, a media distancia entre el autoritarismo y el fascismo, «una dictadura personal, católica, corporativa y de partido único»[162]. Esto pese a reconocer que la célula de apoyo político del régimen, la FET-JONS, asumirá a lo largo de esta época como fascista en su discurso, recusando al capitalismo y persiguiendo al comunismo.

[160] Cf. THOMÀS, 2001: 19.

[161] Como la Renovación Española, Comunión Tradicionalista, o Partido Nacionalista Español, el Bloque Nacional, coalición electoral, de 1936, liderada por José Calvo Sotelo, y la CEDA, calificada por Thomàs como «la principal opción derechista existente en la España republicana (...) una gran coalición de derechas católicas y agrarias y estaba dotada de cuantiosos medios financieros y propagandísticos (...) planteaba la Confederación una alternativa basada en los principios católicos, donde el sufragio inorgánico fuera progresivamente sustituido por la institucionalización de las "entidades naturales" como el municipio, la familia, la región y la empresa.» THOMÀS, 2001: 24.

[162] *IDEM, Ibídem*: 33.

Creedores de otro entendimiento, autores como Julián Casanova, Ángela Cenarro, Carme Molinero, Manuel Loff, Luciano Casali[163], entre otros, posicionan al Franquismo en la familia fascista europea, nacida en el período de entreguerras.

En este punto podemos presentar nuestra reflexión en cuanto al encuadramiento del régimen. Así, y entendiendo que el fascismo se manifestó de diferentes formas, ajustándose a los condicionantes culturales, sociales y políticos de diferentes países, situamos los regímenes ibéricos como pertenecientes al grupo de estados fascist as. Tejemos otro juicio, en relación a Thomàs, en cuanto al lugar e importancia política de las designadas políticas de consenso, ya que el autor considera que estas no existían, o por lo menos no tenían el mismo objetivo que las congéneres nazis e italianas[164]. Entendemos que quedará comprobado por los recurrentes discursos de Girón de Velasco e incluso del propio Franco la voluntad, y en ciertos momentos, la gran necesidad de un crecimiento de la adhesión sincera y convencida de la sociedad en torno al ideario franquista. En este particular, las políticas sociales funcionan como polo atractivo de las masas y como la cara legitimadora y benévola de un régimen de entrañas fascistas. Ahora bien, consideramos que alcanzar el objetivo de una comunidad orgánica, articulada en torno de un poder político poderoso, será uno de los mayores designios del régimen, siendo la política social uno de sus más acusados instrumentos.

Se definía oficialmente al Nuevo Estado con una doble característica, «nacional en cuanto es instrumento totalitario al servicio de la integridad Patria, y sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista»[165]. Efectivamente, la

---

[163] Véase: CASALI, 1990.

[164] Cf. THOMÀS, 2001: 30.

[165] Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Exposición de Motivos, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 8-9. Confrontando al Fuero del Trabajo, en su publicación original de 1938, con su actualización mediante el Decreto 779 de 1967 (*Fuero del Trabajo*, modificado por el Decreto 2930/1966 y publicado en 1967, in «Legislación Social (Recopilación de las disposiciones oficiales vigentes)», 1974: 11), se nota que en la Exposición de Motivos, toda esta definición ideológica del Nuevo

definición del carácter de un régimen se constituye en un ejercicio revestido de complejidad, tanto más en un régimen que interpretamos ser de carácter autoritario y fascista[166], lo que presupone un centro de gravedad concentrado en la persona del Jefe del Estado consumidor de las libertades. Ahora bien, teniendo presente esta lectura, compartimos la posición de que «estamos portanto, tenhamo-lo bem presente, em pleno ciclo de fascização [segunda metade dos anos 1930 e inícios da década de 1940] dos regimes ibéricos, consolidados já ambos: o franquista, num regime «totalitário» (terminologia tão assumida aqui, até 1943, quanto na Itália de Mussolini) de cariz *caudillista,* quase sem especificações institucionais além do poder unipessoal do ditador, que parecia querer *definitivar* o que era provisório»[167]. Entre 1939-1940, tras la victoria «nacionalista» y el avance de las fuerzas nazi-fascistas por Europa, Franco se siente próximo al Eje, considerando que debería pasar a integrarlo. A este respecto, Paul Preston: «en la euforia de la victoria y ensoberbecido por un incesante coro de aduladores, se consideró [Franco] compañero natural de Hitler y Mussolini: uno de los nuevos dirigentes que reorganizarían el mundo sobre una base más equitativa. (...) Como tercer dictador fascista, según indicaba su entrevista con Manuel Aznar.»[168] Apenas dos años después se hace evidente que el régimen y su Caudillo no se aproximan más al fascismo, mucho menos se definen como tal, sabedor de los anticuerpos producidos por este término, además de que el cambio de rumbo del conflicto mundial, entre

---

Estado como nacional y sindicalista, un Estado de combate, desaparece. El texto sufre un retoque, dejando caer esa apuesta en retórica nacionalista y lucha anticomunista, moderándose el ímpetu inicial y una de las mayores fuerzas motrices del Franquismo. Los años de 1960 serán, efectivamente, creedores de un profundo cambio interno y operativo, así como anunciadores de la no eternidad.

[166] Defendiendo que la nueva España tendría una ideología propia, tendencialmente original, José Luís de Arrese afirmó que «El fascismo ha sido la solución espiritualista de una nación, la primera si se quiere; pero el fascismo no es una solución universal, sino la adaptación italiana de esa solución.» ARRESE, 1942: 35. José Luis de Arrese fue exponente máximo del falangismo católico, sucesor de Serrano Suñer en la Secretaría General del Partido, y «provavelmente o mais habilitado, política e institucionalmente falando, dos ideólogos do Franquismo.» LOFF, 2008: 115.

[167] LOFF, 2008: 17-18. Itálicos en el original. Cf. DI FEBO y MOLINERO (eds.), 2005, donde se comparan dos regímenes de naturaleza similar, los fascismos italiano y español.

[168] PRESTON, 2004: 360.

1942 y 1943, no aconseja una identificación del Franquismo con esta ideología[169]. En este sentido, «o Franquismo, ainda que restem a muitos dúvidas se foi fascista ou no, quis sê-lo, pelo menos seguramente até 1942»[170]. No obstante, la élite política del régimen sitúalo en el siguiente plano:

> «Nosotros, que somos españoles, no podemos ser fascistas, y no lo podemos ser precisamente por su misma esencia. ¿Podríamos ser al mismo tiempo nacionales y fascistas? ¿Españoles e Italianos? Tendremos, sí, puntos de contacto; pero el saludo a la romana, la camisa, etc., son simplemente tributos de simpatía a un hermano mayor, pero son forma, no esencia, del movimiento»[171].

Esto es, según Arrese, una vez que la España franquista es intrínsecamente nacionalista, es la nación nacionalista, esta su marca identificativa diferénciala, singularízala, distinguiéndose de cualquier otro régimen. Es la sustentación deseada de la originalidad. El régimen afirma, así, que, o se es español, es decir, nacionalista como prerrogativa exclusiva del Franquismo, o se es italiano, por tanto, fascista[172].

Consideramos que la necesidad de demarcación relativamente al fascismo italiano que el régimen de Franco ensaya y publicita constituye evidencia de una tentativa de camuflaje de algo que comienza a ser perjudicial a la sustentabilidad interna y a un futuro reconocimiento externo

---

[169] «silenciar, desde o início da guerra [1939], as referências à filiação do processo de totalização do regime português e dos seus órgãos nos congéneres dos Estados fascistas e nazi, corrigir um certo mimetismo iconográfico e simbólico, até aí frequente, operando como que uma "nacionalização" dos princípios e dos métodos do dispositivo de propaganda e inculcação do Estado Novo português.» ROSAS, 2008: 44.

[170] LOFF, 1996: 352.

[171] ARRESE, 1942: 35. «Arrese fue el principal muñidor de la "desfascistización" de Falange y de su subordinación al Estado.» ÁLVAREZ, 2009: 250.

[172] Con este propósito repárese en la idea de que, «Fascism, unlike the other "isms," is not for export: each movement jealously guards its own recipe for national revival, and fascist leaders seem to feel little or no kinship with their foreign cousins». PAXTON, 2004: 20.

del régimen. Un acontecimiento que podrá ser considerado como marginal, aunque entendemos contribuir para la identificación del Franquismo como un régimen de índole fascista es la interrupción de la distribución del *Osservatore Romano* en España, con el objeto de impedir el conocimiento de las derrotas militares del régimen de Mussolini[173]. Si el régimen de Franco no compartiese el mismo carácter ideológico, no tendría por qué ocultar esa información al público en general. Otro hilo de conexión entre el Franquismo y el fascismo se halla con uno de los documentos fundadores del régimen y de su política social, o Fuero del Trabajo (del que daremos cuenta en páginas posteriores), y de su proximidad a su congénere italiano, la Carta del Lavoro de 27 de abril de 1927. En este contexto, Jacques Georgel encuadra el régimen de Franco como perteneciente a la familia fascista europea, en la cual sitúa igualmente al régimen portugués[174].

Por otra parte, ambos regímenes ibéricos serán, durante cerca de 30 años, las únicas dictaduras «supervivientes» de la época de los fascismos, adaptando la feliz expresión de Carme Molinero y Père Ysàs[175]. Ocurre que, a medida que los años de existencia del Franquismo se van asomando, el régimen evoluciona, mutándose, matizando al matriz fascista de 1936-1942, pero sin que por ello sea lícito sustentar que el régimen español nunca se alineó con el sistema fascista: «Ocurre que, muy obviamente, haber vestido un ropaje en determinado momento y quitárselo en otro no son actitudes que se anulen recíprocamente. Son sencillamente hechos históricos.»[176] En una otra lectura, concomitante a esta, se sustenta que las propuestas del ideario fascista encuentran eco en la visión franquista de los años de 1940: «en la fase de constitución de la dictadura franquista ésta adoptó el modelo de los regímenes fascistas, que estaban en un momento de apogeo y parecían ser la alternativa que aunaba contrarrevolución,

[173] Cf. ANDRÉS-GALLEGO; PAZOS, 1999: 68.

[174] No obstante esta obra se remonta a 1970 y a pesar de no ser un trabajo especializado en la naturaleza del régimen español, es una contribución significativa: GEORGEL, 1974: 119.

[175] MOLINERO; YSÀS, 2008: 263.

[176] LOFF, 2000: 161.

nacionalismo, disciplina, jerarquización y asunción de la sociedad de masas. Cuando ese espejismo desapareció, muchos quisieron hacer cambios significativos para adaptar la realidad política del país al nuevo marco postbélico; sin embargo, aunque se produjeron cambios, el régimen mantuvo una serie de características que hacían de la dictadura franquista un régimen específico que consolidó rasgos esenciales de aquel modelo y lo diferenciaban de cualquier dictadura tradicional.»[177] Ahora bien, la política social será, precisamente, uno de esos trazos genéticos compartidos con los regímenes fascistas.

No obstante, el propio Franco afirma en diversas ocasiones la singularidad de la ideología del Nuevo Estado, aunque conceda algunas aproximaciones a los campos clásicos de la derecha y de la izquierda:

> «Nosotros hemos lanzado por la borda (...) esas viejas clasificaciones. Aceptamos de la derecha lo que es permanente e inalienable: el mantenimiento de nuestra fe católica, el servicio a la grandeza de la Patria y la conservación de los principios del progreso económico. Lo demás lo rechazamos por viejo y atrasado. Propugnamos, por otra parte, la justicia social más amplia, generosa y justa que hayan reivindicado jamás ninguno de los movimientos políticos y sociales que acaudillaban las izquierdas.»[178]

1.3.2. El caso portugués

El Salazarismo. Tomemos como lema y perspectiva analítica la consideración de que la «historical legacy of what was a wide social elite consensus over the character and over its political paradigm still plays a central role in what may be described as the present day Portuguese dominant social groups' obvious ambiguity towards the memory of the

[177] MOLINERO, 2005: 11.

[178] FRANCO, 14.05.1946b: 48.

dictatorship»[179]. Efectivamente, la percepción sobre el régimen del Salazarismo presenta dificultad y continúa distante de un entendimiento amplio en el ámbito de la historiografía. Acerquémonos, entonces, al Estado Novo.

Mucho antes de la llegada de Franco al poder, Salazar explica el contexto justificativo, de acuerdo a su parecer, de la instauración de un régimen dictatorial en Portugal, como base para el futuro Estado Novo. Afirma:

> «É nesta Europa doente, convulsa, empobrecida, desequilibrada, procurando tateante as soluções políticas do futuro, que é preciso localizar o caso português. Reduzir, como se tem visto, o movimento que implantou a Ditadura a uma "conspiração de caserna" para que a classe militar viesse a usufruir o Poder é desconhecer as razões profundas do nosso mal-estar geral, as tendências do nosso tempo, todas as fraquezas, abdicações, insuficiências do poder público, que estão na base daquilo a que pôde chamar-se a "crise do Estado moderno". (...) a Ditadura, ainda que indecisa, titubeante, irregular na marcha e na acção, ela própria no começo mais sentimento instintivo que ideia clara, é um fenómeno da mesma ordem dos que por esse mundo, nesta hora, com parlamentos ou sem eles, se observam, tentando colocar o Poder em situação de prestígio e de força contra as arremetidas da desordem»[180].

La justificación, ni por ello lícita, para el despuntar de la dictadura española es evidente y directa, clara y menos rebuscada, prendiéndose con el conflicto interno. Focalizando la historiografía que estudia el posicionamiento del régimen de Salazar en el conjunto de las ideologías políticas, es sustancialmente más escasa que para el caso español. Entre

---

[179] LOFF, 2009: 155.

[180] SALAZAR, 30.07.1930: 72-73. El «Chefe» del Estado Novo emplea aún la expresión «dictadura» una vez que la Constituição aún no fuera plebiscitada, lo que acontecerá en 1933.

tanto, podemos identificar algunas corrientes de interpretación. Como partidarios de la identificación del Estado Novo con la familia fascista, además de Fernando Piteira Santos[181], o Pedro Ramos de Almeida, João Arsénio Nunes e Luís Bensaja dei Schiró[182], encontramos a Manuel de Lucena (1976), afirmando que «o salazarismo foi (...) essencialmente um fascismo»[183], defendiendo que el régimen más parecido con el de Mussolini era el de Salazar (y no el de Franco). Escribe Lucena, aún en tiempos salazaristas y en el exilio, que «a montagem do sistema corporativo foi bem mais rápida e completa em Itália do que em Portugal; e ambos os regimes se caracterizam pela preponderância de um Executivo que trata as Assembleias, quaisquer que sejam, como meras agências. As leis importantes é sempre o Governo que as faz ou sopra. Cada deputado, senador ou procurador, deve-lhe o seu lugar e obedece. Quando não, rua: a liberdade de crítica destes notáveis só mui respeitosa e "construtivamente" se exerce»[184]. Luego, asumiendo la anterior como premisa verificable, entendemos el Salazarismo y el Franquismo como pertenecientes al universo fascista. No obstante, es cierto que los regímenes ibéricos presentan caracteres distintivos, como la apuesta más evidente en el uso de la fuerza física, más presente en España de lo que en Portugal (en tierras de Salazar la actuación enfatiza más el miedo y la tensión). Por lo tanto, entendemos que las diferencias no llegan para situar en diferentes familias políticas, mucho menos para eximirse los dos regímenes a la "marca registrada" del fascismo.

De este modo, en el panorama historiográfico actual, se aparenta tener menos criterio científico, pero sobre todo ideológico, adjuntar el Estado Novo al conjunto fascista[185]. Parafraseando a Manuel Loff,

---

[181] Cf. SANTOS, 1982: 9-17.

[182] Cf. AAVV, 1989.

[183] LUCENA, 1976: 38.

[184] *IDEM, Ibídem*: 48.

[185] Véase: AGUIAR, 2008.

«parece[-nos] tão desproporcionado insinuar que toda aplicação do conceito de *fascismo* a outras situações históricas que não sejam a que configura o regime mussoliniano obedeça a critérios ideológicos puramente *antifascistas* e/ou de oportunidade política, como igualmente o é, por exemplo, considerar que toda a postura de recusa de aplicação do qualificativo de *fascista* aos regimes de Salazar e de Franco radica na operação propagandística que ambos levaram a cabo, sobretudo desde a viragem pró-aliada na II Guerra Mundial, de diferenciação pública e, em muitos casos, artificial face aos modelos hitleriano e mussoliniano... Por outras palavras, é obviamente (pelo menos) tão politicamente intencionada a insistência na utilidade e na possibilidade do uso do conceito abrangente de *fascismo* como a sua negação.»[186]

Volviendo a Manuel de Lucena, este presenta la siguiente consideración:

«Em ambos os países [Portugal e Itália] nos achamos perante uma ditadura nacionalista de partido único, que pretende estruturar a sociedade e o poder político segundo o princípio de colaboração de classes (...); em ambos, um só chefe carismático dirige, simultaneamente, o partido e o Estado; em ambos o poder, muito centralizado, se apoia na polícia e no Exército e condena as oposições à clandestinidade; em ambos, uma organização corporativa enquadra as «forças vivas», monopolizando a representação delas; em ambos a Nação constitui o supremo valor, perante o qual cedem a liberdade e a próprio justiça.»[187]

Esta lectura refuerza la interpretación de que Salazarismo y Franquismo integran la «constelación fascista», en palabras de Carme

---

[186] LOFF, 1996: 40. En cursiva en el original.

[187] LUCENA, 1976: 48.

Molinero, o por lo menos comparten un nexo de fascismo «razonable»[188]. Evidentemente, Salazar, tal como Franco, reniega de esta clasificación, distanciándose de la misma siempre que conviene, haciendo uso de la siempre presente idea de singularidad del caso portugués:

> «O nacionalismo do Estado Novo não é e não poderá ser nunca uma doutrina de isolamento agressivo – ideológico ou político – porque se integra, como afinal toda a nossa história, vida e na obra de cooperação amigável com os outros povos. Consideramo-lo tão afastado do liberalismo individualista, nascido no estrangeiro, e do internacionalismo da esquerda como de outros sistemas teóricos e práticos aparecidos lá fora como reacção contra eles. (...) Sem dúvida se encontram, por esse mundo, sistemas políticos com os quais tem semelhanças, pontos de contacto, o nacionalismo português – aliás quase só restritos à idea corporativa. Mas no processo de realização e sobretudo na concepção do Estado e na organização do apoio político e civil do governo são bem marcadas as diferenças. Um dia se reconhecerá ser Portugal dirigido por sistema original, próprio da sua história e da sua geografia, que tão diversas são de todas as outras, e desejávamos se compreendesse bem no termos posto de lado os erros e vícios do falso liberalismo e da falsa democracia para abraçarmos outros que podem ser ainda maiores, mas antes para reorganizar e robustecer o País.»[189]

Consideramos entonces el entendimiento de Salazar como un nacionalismo teórico, primero en la medida exacta de su líder catedrático[190], segundo por no escorarse hacia una visión civilizacional de superioridad en relación al entorno europeo, aunque tal se pueda evidenciar en el entorno

---

[188] GEORGEL, 1985: 70.

[189] SALAZAR, 17.05.1931: 333-335. La dimensión colonial de Portugal será, para Salazar, una de las más profundas razones para la originalidad portuguesa.

[190] Miguel Unamuno hizo famosa la calificación que presentó del Estado Novo con la frase, «fajismo de cátedra – pedagógico y doctrinario»: UNAMUNO, 03.07.1935.

colonial. El nacionalismo salazarista fue siempre, hasta su derrumbe en 1974, un medio para asegurar la supervivencia del Estado Novo, a través de la unidad que busca cimentar, o al menos pregonar como existente, para convencer a la sociedad portuguesa y extranjera. En la visión de Fernando Rosas, «o fascismo português, com outra e outra lógica [comparativamente com a mussoliana], [é] gerado no terreno social e político de uma oligarquia criada pelo Estado e solidamente entrincheirada nos seus privilégios sob a proteção das Forças Armadas e da Igreja católica»[191]. Daqui inferimos que, «o corporativismo é o fascismo enquanto regime»[192].

Abrimos ahora el espacio para un entendimiento distinto: uno de los argumentos para rechazar el encasillamiento fascista para los "Estados Nuevos" ibéricos[193] reside en el hecho de que en ninguno de los países existe un partido de masas evidentemente fascista. Sin embargo, a esta lectura sustentada por Manuel Braga da Cruz[194], António Costa Pinto[195],

---

[191] ROSAS, 2012: 33. Refiérase, de igual modo, que «Oliveira Salazar não tem dúvidas em situar o seu regime na área, então [1932] vasta e variada, das reacções autoritárias da direita à crise do liberalismo que varriam a Europa, todas tendo como paradigma a experiência pioneira do fascismo italiano. Nas conversas de Ferro com Salazar, são inúmeras as referências ao *duce*, às suas opiniões, ao seu estilo e ao seu regime como modelo explícito ou implícito do «caso português», como brújula, como referente». *IDEM, Ibídem*: 173-174.

[192] *IDEM, Ibídem*: 313.

[193] Reis Torgal levanta un conjunto de interrogantes, muy pertinentes, sobre los porqués de la no consideración del Estado Novo portugués como perteneciente a la esfera fascista: «Isto resultará da perda de força de um conceito [fascismo] de cujo uso político se abusou, nomeadamente devido a interpretações originárias de uma filosofia marxista? Ou terá origem numa análise mais profunda, extensa e rigorosa do Estado Novo, que levou os historiadores a repensarem a realidade e a utilização dos conceitos? Ou, ao invés, tal conceptualização advirá de um certo «branqueamento» que se faz do regime ou, pelo menos, do envolvimento exagerado dos historiadores, numa lógica de pretensa «objectividade», nas ideias do Estado Novo e de Salazar, a ponto de serem levados a concordar que se tratou de um sistema político «original»? Ou provirá tão-só da influência de ideólogos, sociólogos, politólogos e historiadores estrangeiros que, praticamente desde sempre e até ao presente – embora nem sempre conhecendo bem a realidade portuguesa –, se recusaram a encarar o Estado Novo como um regime fascista, relegando-o apenas para a categoria de um Estado autoritarista conservador?» TORGAL, 2009a: 54.

[194] Cf. CRUZ, 1988: 256, entre otros.

[195] «A UN foi uma emanação de Salazar, criada e organizada por decreto governamental, dominada pela administração, adormecida e revitalizada conforme a conjuntura.» PINTO, 1992: 105.

Fátima Patriarca[196] y Joan Thòmas, entre otros, es importante referir que, por ejemplo en el caso portugués, la Unión Nacional[197] y sus estructuras proporcionan un encaje para muchos portugueses lo que nos llevará a considerar esta formación política como el partido de masas portugués. No será por falta de voluntad política, si no por falta de movilización, que el número de militantes del partido único no es mayor a lo largo del. También es cierto que no habría comparación con el peso político que asume el Partido Nacional Fascista dentro del régimen italiano, y mismamente comparado con la FET-JONS, la UN se presenta con contornos menos destacados[198]. Al argumento aducido, que niega la existencia de marcas fascistizantes en el régimen portugués, presentado por alguna historiografía desde los años de 1970 hasta el presente, es decir, el Estado Novo no podría ser fascista porque no se verifica la implantación en la sociedad de un partido con el mismo nombre, contrarrestamos con las antiguas, pero pertinentes, palabras de Villaverde Cabral:

> «É certo, por um lado, que a União Nacional surge desde o início como uma criatura vinda do alto, do Estado, mas nem por isso deixa de se construir em oposição ao outro partido revolucionário, de signo contrário, que dominava na Rússia Soviética. E, se a União Nacional no tem nem as origens nem a militância do partido fascista italiano[199], nem por isso deixa de ter a mesma ideologia e (...) de se colocar sob a chefia incontestada de um homem no só providencial, como omnisciente e omnipotente.»[200]

---

[196] Cf. PATRIARCA, 1995: 639. La autora entiende que la naturaleza de las relaciones entre Estado Novo y la categoría social trabajadora se aparta del estándar de las relaciones típicamente fascistas.

[197] Designada por Acção Nacional Popular, a partir de 1970, ya en la época de Marcello Caetano.

[198] Por el expuesto, la Unión Nacional «é, em certa medida, com a sua aparência de "não partido", um "partido monopolista"». TORGAL, 2009a: 284.

[199] Emilio Gentile profirió en Portugal, 1986, una relevante comunicación sobre el tema: GENTILE, 1987: 77-98.

[200] CABRAL, 1976: 898.

Bien, por el argumentario expuesto, debemos apreciar que «o salazarismo é um fascismo, embora sem movimento fascista. (...) traços essenciais: ditadura do partido único e sistema corporativo de organização social, sob a batuta de um filho da providência»[201]. O, en una lectura más contemporánea y aproximada, «Em Portugal, (...) um fascismo com um movimento fascista subordinado, um país escassamente industrializado, pouco urbanizado, com enorme peso das sociabilidades tradicionais de base rural, evidenciava espaços relevantes que escapavam ou resistiam naturalmente à padronização ideológica estatizante»[202]. Sin embargo, el control a través de una política de masas existe, aunque por otros caminos, es decir, «se ela no existiu através de uma «acção de rua» criadora de um Estado, porque aqui o Estado precedeu o partido, houve, indubitavelmente, através de órgãos de cultura e de mobilização do regime instalado, uma acção de consciencialização e de enquadramento das massas»[203].

Por otro lado, «É indiscutível a tentativa de separação de águas que a Segunda Guerra Mundial impõe ao regime português à medida que o desenrolar do conflito diminui as hipóteses de a Europa se transformar no «espaço vital» fascista[204]. Salazar recusa a opção belicista e interventiva patenteada por Mussolini, assumindo, nas palavras de Cabral, uma «estagnação destinada a assegurar a pacificação social e política». Este afastamento do Estado Novo português face ao fascismo concretiza-se «se no ao nível da sua matriz, pelo menos da sua dinâmica...»[205]. Sin embargo, «... a sua [Salazarismo] inequívoca atracção pelo que o futuro parecia reservar às experiências mais arriscadas (...) conduziram-no (...) a uma abertura voluntária e franca às propostas, absolutamente megalómanas, de

---

[201] LUCENA, 1976: 98.

[202] ROSAS, 2012: 351.

[203] TORGAL, 2009b: 319.

[204] «após 1945, quando Salazar e Franco se apressaram, de modo bem pouco natural, a distanciar-se do fascismo.» WOOLF, 1987: 19.

[205] CABRAL, 1976: 890 e 897.

reorganização europeia»[206], de la nominada «Nova Ordem». En este particular, Filipe Ribeiro de Meneses aduce la tesis de que no se debe coger la parte por el todo. Afirma: «Salazar (...) governou muito mais tempo [comparativamente com a década de 1930, período mormente identificável com a aproximação do regime aos ditames fascistas]; o que será aplicável a uma década poderá no ser necessariamente aplicável a quatro décadas, ao mesmo tempo que isolar um período como «salazarismo genuíno», em detrimento do resto, é intelectualmente insatisfatório e possivelmente até injusto.»[207] Ahora bien, diremos por nuestra parte que, de hecho, no conviene tomar la parte por el todo, sin olvidar que justo lo contrario, igualmente, valga. Es decir, por el hecho de que entre 1945-1974 estén lejos, en el discurso político, de las propuestas fascistas, eso no deberá permitir cualquier aligeramiento, posiblemente conducente a una relativización (para no decir despenalización) en cuanto a los principios ideológicos del Estado Novo. Tal lectura salvaguardará, justamente, los «refinamentos da ciência política»[208]. Es más, el autor citado reconoce que el posicionamiento de Salazar, o bien deriva más hacia la derecha radical, o bien corrige la trayectoria, conforme a sus intereses de gobierno[209].

Para entender mejor la llegada del Estado Novo y comprender el lugar que el régimen reservará para su política social, retrocedamos un poco en el proceso histórico y observemos Portugal más de cerca. «É hoje pacífico na historiografia portuguesa (e no só) considerar o período que medeia entre o movimento militar de 28 de maio de 1926 e o advento do Estado Novo e das suas instituições, em 1933/1934 – isto é, o processo de transição da ditadura militar instaurada em 1926 para o regime salazarista –, como um dos mais agitados e politicamente complexos da nossa [portuguesa] história do siglo XX (...) o parturejamento de um novo regime autoritário, corporativo, antiparlamentar e anticomunista, destinado a durar

206 LOFF, 1996: 352.

207 MENESES, 2010: 186-187.

208 *IDEM,Ibídem*: 188.

209 *IDEM, Ibídem*: 191 e 193.

41 anos.»[210] De matriz indefinida y sobre todo con un propósito y modelo político inciertos, del golpe militar de 1926 resultan diferentes caminos y actitudes políticas e ideológicas[211], susceptibles de ser encuadradas en tres orientaciones: una corriente liberal conservadora, personificada por los republicanos conservadores, con el propósito de adaptar la República a un sistema presidencialista; una corriente conservadora autoritaria, facción que sostiene una ruptura más profunda a través de la institución de un sistema de partido único, integrando en sus filas católicos, monárquicos y republicanos autoritarios; una tercera corriente, correspondiente a la derecha radical, que unifica su visión para Portugal en la construcción de un Estado nacionalista, de facción fascista[212].

De hecho, la sublevación militar contra la Primera República portuguesa (1910-1926) conducirá, en los años de 1930, a la institución del Estado Novo y al despuntar de António de Oliveira Salazar[213] como Jefe del mismo. El recorrido político de Salazar no fue imediatista. Mucho antes de volverse el rostro de un régimen, él hizo su entrada en la vida pública, al candidatarse como diputado, por el Centro Católico Português, en las

---

[210] ROSAS, 1998: 141.

[211] «Entre 1926 e 1930, a Ditadura Militar falhou sucessivos projectos de institucionalização e foi alvo de várias tentativas de golpe de Estado, quer da oposição pró-democrática (...), quer da extrema direita. (...) um núcleo mais coeso de generais conservadores, organizados à volta do General Carmona, foi prosseguivamente consolidando a ordem autoritária. Foi neste ambiente que Salazar, na sequência de uma crise financeira importante foi nomeado ministro das Finanças, negociando amplos poderes sobre os outros ministros.» PINTO, 2005: 31.

[212] Cf. PINTO, 2008: 25-26. El primer movimiento fascista portugués que se forma no proviene del Integralismo Lusitano, si no que fue el fugaz Nacionalismo Lusitano, 1923-1925, donde destacaron João de Castro Osório y Raul de Carvalho, este último el autor del programa político, ambos intelectuales republicanos, situándose aquí uno de los puntos centrales de distanciamiento con el ideal monárquico defendido por el Integralismo. Otro agrupamiento fascista se ha denominado Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira, en julio de 1918, por el teniente João Afonso de Miranda. Con una acción pertinente en el momento de la Revolución de 1926, la Cruzada siempre ha sido una plataforma de convergencia cívico-política del conjunto de las derechas, y no solo del sub-sector más específicamente fascista, lo que refuerza la tesis de la *fascización* de las derechas. Entre los intelectuales alineados en sus filas se cuentan Salazar y Cerejeira, en 1922. Cf. PINTO, 1994: 57 y 62-67. Véase: LEAL, 1998a.

[213] Para una biografía, véase: MENESES, 2010; para una perspectiva sobre las vivencias de infancia y juventud de Salazar, véase: *IDEM, Ibídem*: 21 y ss. Para las vivencias de Salazar entre la década de 1900 y 1920, véase: TORGAL, 2008: 24-26. Para un relance biográfico, véase: ROSAS, 2012: 165-170.

elecciones legislativas de 1919, por el círculo de Viana do Castelo, habiendo sido, en ese momento, derrotado. Conseguirá el objetivo en 1921, por el círculo de Guimarães. Se presentó a elecciones igualmente en 1925, esta vez por Arganil. El futuro Presidente do Conselho de Ministros asumirá su primera función ministerial en la cartera de Hacienda, fugazmente el 12.06.1926, renunciando al cargo, para regresar al mismo, el 27.04.1928. Por divergencias internas en el Gobierno de Vicente de Freitas, Salazar presenta, nuevamente, su dimisión el 03.07.1929, forzando al Presidente Óscar Carmona a optar entre mantener el ministro de Hacienda o el presidente de Gobierno. Al día siguiente, Carmona deja caer el Gobierno, abriendo camino para un nuevo Ejecutivo, ahora liderado por Ivens Ferraz, regresando Salazar al poder y a la cartera de Finanças, con legitimidad reforzada, el 09.07.1929. Llegará a la presidencia de Gobierno en 05.07.1932[214]. A lo largo de su mandato acumulará la cartera de la Guerra y Defesa Nacional entre 1936-1944 y 1961-1962. La diplomacia portuguesa será, igualmente, de su responsabilidad entre 1936-1947, al frente del Ministerio de los Negocios Extranjeros. Por último, asume, en 1940, formalmente, la tutela das Finanzas.

En paralelo con la ascensión salazarista, se busca la organización de la derecha fascista en el país, a iniciativa de la Liga Nacional 28 de Maio[215] y del Movimento Nacional-Sindicalista. La Liga había sido organizada a finales de 1927, dándose a conocer a principios de 1928. Sus dinamizadores salieron de las filas del Integralismo Lusitano[216], atraídos por la posibilidad de acceso al poder que el golpe de estado de Gomes da Costa aparentaba poder proporcionar. Los objetivos de esta nueva formación política pasan por el apoyo a la Dictadura, por la inculcación de los valores del régimen en la categoría obrera, una fuerte consciencia social, valores tendentes al respecto por el Jefe de Estado y por un nacionalismo incuestionable[217]. Em

[214] ROSAS, 1998: 157.

[215] Véase, entre otros: PINTO, 1986 e 1994.

[216] Movimento monárquico, inspirado en la Action Française tutelada por Charles Maurras.

[217] PINTO, 1994: 83.

1932, la Liga está en pleno proceso de organización y obtiene una implantación apreciable en el territorio nacional. Esta tentativa de afirmación en el panorama partidario portugués no conoció el éxito que sus militantes desearían, hecho que se explica por la presión adversa del régimen, que pretende establecer la hegemonía de su partido, la União Nacional. De este modo, inexorablemente, la Liga vendrá a ser absorbida por aquella en 1933.

Pasemos a otra formación política. En palabras de Rolão Preto, fundador del Nacional-Sindicalismo, este era un movimiento «pré-fascista [que] correspondia de certo modo à ânsia do social que havia na geração nova»[218]. En el año de 1933 se cuentan cerca de 50.000 militantes[219]. ¿De dónde provenía este grupo? El Nacional-Sindicalismo desciende del designado Integralismo Lusitano, que había conocido a su génesis inspirada en la Action Française y, en torno al inicio de la publicación de la revista *Nação Portuguesa*, el 08.04.1914. El Integralismo Lusitano corporizaba la designación de una tertulia política y literaria organizada, que evoluciona hacia la intervención política a lo largo de la Primeira República. Este grupo ostentaría un peso considerable en la vida política portuguesa hasta el inicio del Salazarismo, en la medida en que presenta una influencia intelectual bastante fuerte sobre las élites de derecha. Las líneas de fuerza defendidas por el Integralismo pasan por la exaltación del pasado y de la tradición histórica nacional, después defendiendo el regreso a una monarquía que incluso se deseaba autoritaria y conservadora, la elevación del papel social de la familia, así como de las unidades administrativas, «concelhos» y «freguesias», todo ello conformando un modelo corporativo de sociedad,

[218] Rolão Preto en entrevista a MEDINA, 1978: 157.

[219] Cf. MEDINA, 1978: 9. La facción política liderada por Rolão Preto fue «invitada» por Salazar, a través de un artículo publicado en *Diário de Notícias* el 29.06.1934, a integrar la reciente União Nacional, «sob pena de o Governo passar a considerar que o movimento nacional-sindicalista, de elemento de ordem que pretendia ser, se tenha transformado em "elemento perturbador e de desagregação das forças nacionalistas do Estado Novo"». *IDEM*, *Ibídem*: 10. Como resultado de esta creciente discordancia y alejamiento entre Salazar y los designados nacionalistas-sindicalistas, Rolão Preto es preso y entre julio de 1934 y febrero de 1935 se exilia a España, donde convivió con José Antonio Primo de Rivera, entre otros. Francisco Barcelos Rolão Preto, 12.02.1893-18.12.1977.

alimentada por un nacionalismo claramente adverso al republicanismo liberal[220].

Regresando a la matriz fascista. «Os fascistas portugueses, como os movimentos congéneres na Europa, são "revolucionários", querem uma "revolução de terceira via", contra o capitalismo "demoliberal" e a burguesia "plutocrática", "parasitária" e "especulativa", por um lado, e contra o socialismo e o bolchevismo, por outro. Pretendem «reformar radicalmente» a organização política do velho Estado liberal-individualista, contrapondo-lhe um Estado nacionalista, totalitário, orgânico (hierarquizado, anti-individualista, antiburguês, antimaçónico e anticomunista) e sindicalizando (fruto do agrupamento corporativo do capital produtivo e do trabajo sob autoridade arbitral do Estado)»[221].

Constituye una verdad histórica que el carácter fascista no alcanzará el poder en Portugal, como grupo político formalizado, como la Liga Nacional 28 de Maio y sobre todo el Nacional-Sindicalismo, que se ilegaliza en 29.07.1934. De acuerdo a la interpretación de Costa Pinto, este afirma que a inexistencia en Portugal de un acontecimiento límite, como la Guerra Civil española, aliado a la circunstancia del papel fuerte de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas y hasta de algunos terratenientes del sector primario y de algún patronato del sector secundario verá dificultada la ascensión de la extrema-derecha al poder[222]. Lo que no significa, de acuerdo a nuestro parecer, que la *praxis* y el discurso de Salazar no lo identifiquen, claramente, con estos propósitos y líneas de orientación, por lo que tenemos como verosímil el *hermanamiento* de Salazar con el *modus operandi* fascista[223]. Este cuadro, trata no obstante de la permanente

[220] El principal ideólogo de este nuevo movimiento fue António Sardinha. Sobre la creación del Integralismo Lusitano, véase: PINTO, 1982: 1409-1419. La acción de los integralistas encuentra un fuerte apoyo en las Fuerzas Armadas, contribuyendo de este modo para extremar posiciones conducentes a la implantación de un régimen no democrático. Cf. PINTO, 2005: 26.

[221] ROSAS, 1998: 162.

[222] Cf. PINTO, 2008: 30.

[223] «Como ese momento [1935-1936] coincide con el inicio de la guerra de España, en la que se fragua el franquismo, éste tiene su origen más marcado por el ambiente fascista que el que se hacía sentir en los

afirmación de la pretendida originalidad y/o singularidad del caso portugués. Y, en este contexto, en el año 1936 – precisamente el año inaugural del Alzamiento en la España franquista – es clarificador en cuanto a la permeabilidad e identificación del Estado Novo con la visión fascista, pues son instituidas en Portugal la Mocidade Portuguesa, que se configura como una organización para agrupar a las masas de juventudes y de carácter obligatorio.

En una segunda creación, de índole milicial e parapolicial, la Legião Portuguesa. Algunos de sus elementos aseguraron combates por la facción nacionalista de Franco: «Nela se agrupou, sob estreito controlo estatal, parte da minoria fascista, devidamente enquadrada por oficiais do exército.»[224] Importa aquí también traer a la discusión la noción de que es precisamente esa minoría fascista quien tendrá presionado al régimen para la institucionalización de las referidas organizaciones de agrupamiento del «espíritu»[225]. Además de estas instituciones de cariz fascista, no ponderamos otra forma de encararlas, el Estado Novo pugna por una sociedad corporativa encabezada por un «Salvador», por un «Jefe», que tendría como colaboradores de acción a instrumentos represivos y castradores de la opinión pública como la Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado (PVDE), más tarde Política Internacional de Defesa do Estado (PIDE). Así, «à semelhança de outros regimes fascistas ou fascizantes», el Estado Novo portugués desarrolla hasta los años 1940, un conjunto de organismos y de políticas de carácter claramente totalizadoras[226], en el sentido de inculcar en los portugueses un nuevo espíritu, que en verdad apenas disfraza un viejo espíritu, atrasado, conforme, sumiso y oscurantista. Por lo expuesto podemos considerar que «nem a

---

diez años que separan el golpe portugués de 1926 del *Alzamiento*, configurando así, en el caso portugués, una fase previa de construcción del régimen más lenta y políticamente más contradictoria. Aun así, ambos regímenes convergen, a lo largo de la guerra civil y de la fase de hegemonía del Eje en la guerra mundial, en un proceso de marcada **fascistización**». LOFF, 2000: 129-130. En bold en el original.

[224] PINTO, 2008: 39.

[225] Cf. ROSAS, 2008: 36-37.

[226] ROSAS, 2008: 31.

especificidade, por muito desejada que seja – e foi-o pelos adeptos dos dois ditadores –, pode extinguir em momento algum da *démarche* investigadora a revelação do que é **comum** entre todas aquelas fórmulas, ideias, instituições que coetaneamente surgiram por todo o continente europeu no período de entre guerras»[227].

Retomando la línea de Costa Pinto, este autor da cuenta de que el Estado Novo se hace representar en Italia a través de «misiones de estudio» de donde importa modelos organizativos e institucionales, designados dentro del nivel de Organización de las masas. Además, el Franquismo hará lo mismo, extendiendo estas conexiones a la Alemania nazi. Por estos hechos, es notoria, una vez más, la identificación e implementación, tanto en Portugal como en España, de matrices institucionales e ideológicas fascistas. Como se anotó anteriormente, el autor arriba mencionado considera que, por el hecho de no haber existido en Portugal un partido fascista, no es lícito extrapolar y ver en la práctica del régimen la acción de una derecha fascista[228]. Entendiendo que el fascismo se adapta a las realidades nacionales[229] (considerando así esta ideología de elevado grado de plasticidad) y, por tanto, diferenciadas entre Portugal y España, nos parece exiguo no identificar los regímenes dictatoriales ibéricos como pertenecientes a la familia fascista europea, forjada en la década de 1930.

Stuart Woolf no apoya la equiparación de los regímenes ibéricos con fascismos puros, una vez que les faltaría la opción de una política territorial

[227] LOFF, 1996: 351. Bold en el original.

[228] Cf. PINTO, 2008: 47. Demarcando la UN de la esfera fascista o fascistizada, el autor sustenta que, «Para o politólogo comparativista dos sistemas políticos, com propensões formalistas e pouco sensível à dimensão social, a existência ou não de partido [fascista] pode parecer indiferente. Mas para o estudioso dos movimentos políticos e sociais seria um erro clamoroso»: PINTO, 1994: 310.

[229] «nele [fascismo] se inserem caracteres particulares que definem outras tantas variantes nacionais. Estas singularidades dependem tanto do passado do país em causa como da doutrina.» RÉMOND, 1994: 354. Stuart Woolf afirma que, «atendendo a que o fascismo foi sempre quintessencialmente nacionalista, seria de estranhar se a cada movimento não correspondessem características nacionais distintas.» WOOLF, 1987: 15.

expansionista[230]. Sin embargo, se nos figura como algo discutible porque ambos regímenes mantenían dominios coloniales de ultramar, en particular para Portugal, que haría de su manutención una de sus principales metas. La diferencia estaría en el hecho de que ambos tenían posesiones desde hace muchos años, al paso que los recientes regímenes, italiano y alemán, están iniciando este proyecto. Por tanto, ahora inscrita entre los años 1920-1940, ahora insertada desde hace siglos en sus cosmogonías, Italia y Alemania, como Portugal y España desarrollan políticas expansionistas. Y aunque en los años 30 los regímenes no presentaran nuevos proyectos de crecimiento territorial[231], no por ello se significa que estén dispuestos a ceder los territorios que ya poseían.

Otro criterio para separar el Salazarismo de la familia fascista europea es la supervivencia o no del régimen tras la Segunda Guerra Mundial[232]. El hecho de que el Estado Novo sobreviviera, y largamente, a este conflicto, demuestra la capacidad, como sería el caso español, de adaptarse a las nuevas circunstancias políticas y diplomáticas, más allá del hecho de no haber participado directamente en el conflicto, resguardándose así em diferentes aspectos. Por lo expuesto, nos surge como algo frágil el conflicto mundial como criterio para esta discusión. Desde otro prisma, queda claro que la larga duración de los, los más longevos del siglo XX, les permitirá pasar por diferentes fases, contextos internos y externos y, sobre todo, diferentes corrientes y tendencias ideológicas. Así, tan apreciables longevidades sólo habrían sido posibles a través de una capacidad de adaptación eficaz, lo que conduce obligatoriamente al Salazarismo y al Franquismo por identidades nacionales de elevada maleabilidad.

Cerrando este punto, y calificando al Estado Novo salazarista, observamos que es un régimen que se define y posiciona como la antítesis

---

[230] IDEM, *Ibídem*: 20.

[231] Es de destacar la denominada «tentación española» sobre Portugal, lo que traduce un programa expansionista del régimen español, aunque no concretado. Véase: RÓS, 2009.

[232] Cf. LÉONARD, 1998: 139-140. El mismo autor reconoce, sin embargo, el Franquismo como un régimen fascista, haciendo una distinción entre los regímenes ibéricos en cuanto a su naturaleza, lectura de la cual nos distanciamos: Cf. *IDEM, Ibídem*: 181.

del comunismo, pero a la vez antiliberal. Un régimen que se establece, formalmente, como un Estado de Derecho sustentado por una Constituição sufragada (sin olvidar la naturaleza de ese sufragio, ni el (des)equilibrio de poderes previsto en el texto fundamental), pero también como una dictadura autoritaria nacionalista, una vez que alterna, casi siempre anulando, los intereses singulares relacionados nacionales. Un régimen fuertemente centralizado en la figura de su Jefe, restringido en lo que respecta a los partidos políticos pues apenas permite, además de controlar, la existencia de la União Nacional. El Estado salazarista se presenta como un Estado con partido, pero no un Estado que proviene de un partido, lo que equivale a decir que la União Nacional es el partido «del» Gobierno, y no «de» Gobierno, en la expresión de Manuel Braga da Cruz[233]. Así, el Salazarismo tiene un cariz fascistizante, «neotradicionalista»[234] en palabras de Luís Reis Torgal, antiparlamentario, antidemocrático, contraponiendo una concepción organicista de la sociedad y corporativista del Estado, por lo entendemos como parte integrante de la «fenomenología del fascismo»[235], en la interesante expresión de Collotti.

A la luz del entendimiento de que no solo por la exuberancia del estilo del Duce se pueden calificar otros regímenes como pertenecientes al espectro fascista, Zeev Sternhell encuadra, igualmente, a los regímenes ibéricos en la referida «fenomenología»: «É verdade que Salazar eliminou os seus fascistas como Franco neutralizou os de José Antonio. É verdade que Salazar no teve o estilo e vontade mobilizadora de Mussolini, mas isso não é o essencial. No fundo, o fascismo no pede às massas que sejam activas, mas que se ponham em sentido perante o Duce ou o Führer. Não lhes pede opinião. Pede-lhes que obedeçam.»[236] Recuperando la caracterización de los dos fenómenos fascistas aducida por René Rémond, y

---

[233] CRUZ, 1988: 62. «Na realidade, (...) a UN comportou-se como um partido. Em primeiro lugar, pela sua real composição. (...) Em segundo lugar, pelo facto de, apesar da ausência de tais funções [políticas de comando], a UN não ter estado alheada do exercício do Poder.» *IDEM, Ibídem*: 251.

[234] TORGAL, 1988: 352.

[235] COLLOTTI, 1989: 117.

[236] Cf. STERNHELL, 25.10.1995.

recorriendo el riesgo de alguna repetición, el fascismo sería nacionalista, antidemócrata, antiparlamentario, antiliberal, anti-individualista, contrario al pluralismo, el que es verificable, por ejemplo, en la supresión de los partidos políticos y sindicatos libres, más allá de presentar programas de justicia social[237]. Ahora, de ninguna de estas características los Estados de Salazar y de Franco se desmarcan: más bien al contrario, hacen de ellas sus líneas definidoras, sustentadoras e identitarias.

En el mosaico político arriba caracterizado, Salazar es una figura de proa del Centro Católico Portugués[238], partido político fundado en 1917, ligado a la Iglesia, responsable por un fuerte apoyo a la ascensión política de Salazar, lo cual, en cuanto a la fundación de la União Nacional, en 1930, diligenciará para neutralizar y diluir este partido, que ahora debería reconvertirse en un «vasto organismo dedicado a la acción social». Como justificativa para esta inesperada toma de posición, por lo menos para los católicos organizados en el Centro, Salazar expone que,

> «Tenho observado como é inconveniente ao desenvolvimento e pureza da vida religiosa a intromissão da política na religião, a confusão dos interesses espirituais com os interesses materiais dos povos, da Igreja com qualquer organização que, actuando no terreno político, possa ser tomada como um partido, aspirando ou no ao governo»[239].

De este modo, Salazar prepara el terreno para la condena del Centro Católico Português para que, sobre ese y otros espacios político-partidarios, nazca y se afirme el partido en la nueva Situación política, la União Nacional, que, "por supuesto", nunca será denominada como partido. António Telo sustenta que la União Nacional «era un falso partido único, pues su verdadera función era sobre todo rellenar un vacío; o sea, existía para justificar el hecho de que no se permitía la actuación autónoma pública

[237] Cf. RÉMOND, 1994: 348 y ss.

[238] Véase: CRUZ, 1980.

[239] SALAZAR, 23.11.1932: 170-171.

de los monárquicos, de los católicos o del resto de sectores ligados al régimen»[240]. Estos cambios en las piezas del ajedrez político portugués operadas por Salazar van a instigar reacciones de diferentes marcos, pero sobre todo de parte de la Iglesia católica. Así, sobre el juego de expectativas y retornos políticos existentes, prestemos atención a las palabras de Maria Inácia Rezola, cuando observa que «Os católicos depositam enormes esperanças na nova ordem. O chefe do Governo iniciara a sua carreira no partido da Igreja, era um católico assumido e amigo pessoal do cardeal patriarca Gonçalves Cerejeira. Para muitos, Salazar é uma escolha da Providência, oferecendo aos católicos e à Igreja amplas garantias no só de respeito como de protecção e liberdade de acção», lo que conducirá «desde esses primeiros tempos, quer em termos institucionais, quer pessoais, (...) ao estabelecimento de uma ampla e íntima aliança entre a Igreja e o salazarismo»[241].

Del recorrido personal, académico y político de Salazar resulta que las concepciones de un Estado social, o de un catolicismo social, serán piezas clave del pensamiento y visión políticos del dictador. Una mezcla entre los valores autodesignados como perennes de la sociedad portuguesa, o sea, la caridad cristiana y el sentido de ayuda misericordiosa a favor del otro, y algún ideario inspirado en el movimiento fascista europeo será el producto sintetizado de la concepción política salazarista. De este modo, su universo de valores puede consustanciarse en Dios, Patria y Familia, acrecentados por el Trabajo y Autoridad. Enriquezcamos este cuadro cruzando una visión de la antropología social, traduciendo el simbolismo de estos pilares salazaristas, de nuevo partiendo de la óptica del Poder: Dios, guindado a la categoría de principio orientador; Patria y Familia como los elementos capaces de condensar la solidaridad y el campo de las obligaciones; el Trabajo entendido como la contribución del individuo para el todo social; la Autoridad, entendida como el mecanismo casi superior al entendimiento del individuo portugués y que torna cognoscible un conjunto de valores de otra

[240] TELO, 2003: 123.

[241] REZOLA, 2008: 256-257 y 258.

forma inaccesibles a la masa de la población portuguesa[242]. De esta tesitura ideológica transcurrirá la política social del régimen, patentizando un acercamiento a la visión social de la Iglesia desarrollándose, por lo tanto, una política social de índole católica.

---

[242] Cf. CUNHA, 2001: 71. El régimen es bastante esclarecedor en cuanto a los valores que deberían regir en "su" sociedad, habiéndolo plasmado desde muy pronto cuando, en el Decreto 21.103, de 17.04.1932, se padroniza la enseñanza de la Historia en Portugal: «no sentido de fortalecer os seguintes factores fundamentais da vida social: a *Família*, como célula social; a *Fé*, como estímulo da expansão portuguesa por mares e continentes e elemento de unidade e solidariedade nacional; o *Princípio de Autoridade*, como elemento indispensável ao progresso geral; a *Firmeza do Governo*, espinha dorsal da vida política do País; o *Respeito da hierarquia*, condição básica da cooperação dos valores; a *Cultura literária e científica.*» Decreto 21.103, de 17.04.1932, artículo 3º, cit. por TORGAL, 1988: 352.

CAPÍTULO 2

LOS "ESTADOS NUEVOS" Y LA EDIFICACIÓN DE SUS POLÍTICAS SOCIALES:

la dialéctica entre previsión y asistencia

2.1. La construcción del Franquismo y los puntos de contacto con el Salazarismo

Acerquémonos a uno de los complejos político-cronológicos que nos mueve, el Franquismo. España vivió durante cerca de mitad del siglo XX bajo la esfera de un régimen político totalitario, encabezado por Francisco Franco Bahamonde, más concretamente entre 1936/1939 y 1975/1977. Podemos situar, temporalmente, la génesis de lo que irá a ser el Nuevo Estado a principio de los años de 1930, en el momento de la fundación del período *La Conquista del Estado*, que vehiculaba una característica ideológica distinta de los demás, con una lógica de intervención cívica apelando a la violencia[243]. En consecuencia de la agitación de diversos espíritus, con un golpe militar se derrumba un gobierno republicano, legítimamente elegido. Sin embargo, negando esta evidencia y oponiéndose una argumentación desprovista de cualquier lógica que la permita sostener, Franco justificará, legitimando el golpe de estado nacionalista: «En 1936 había quebrado la legalidad republicana al convertirse el mismo Poder en promotor de la más radical subversión de los derechos fundamentales.»[244]

Estábamos a 18 de Julio de 1936 cuando se inicia el Alzamiento Nacional y estalla la Guerra, que perdurará hasta 1939, oponiendo republicanos (elegidos por sufragio) contra los autodenominados nacionalistas, que van a justificar el conflicto, como hemos visto anteriormente, como profilaxis para una posible revuelta de la izquierda comunista en el país[245]. El conflicto civil[246] en algunos números, centenas de

---

[243] FERNÁNDEZ, 1954: 32. De la fusión verificada en 1931 del grupo de extremistas de derecha liderados por Ramiro Ledesma Ramos, responsable de la publicación *La Conquista del Estado*, con las Juntas Castellanas de Actuación Hispánica, lideradas por Onésimo Redondo, nacieron las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, JONS. En 1933, las JONS se unieron a la Falange. Cf. CENARRO, 2006: 1. En relación a la represión y violencia utilizadas por el reciente régimen, «els diferents sectors de l'aparell franquista coincidien en la utilització de la repressió per assegurar la disciplina social; les diferències estaven en què per alguns calia combinar coacció i persuasió, per a què un projecte polític fós digne de tal nom». MOLINERO, 2005b: 41.

[244] FRANCO, 02.10.1961: 39.

[245] Cf. MOLINERO, 2005b: 36.

miles de muertos, aproximadamente 150.000 exilados definitivos y, evidentemente como en cualquier conflicto intramuros, fracturas entre españoles de muy difícil y morosa superación[247]. Discurso Franco sobre la contienda:

> «La victoria nacional no fue la victoria de un partido ni de una clase. La victoria nacional fue la victoria de España sobre la decadencia (aplausos), la victoria transcendental de todas las clases y las tierras de España, contra los lazos que la aprisionaban.»[248]

Y además de la victoria de la facción sublevada, se regocija de la presunta autosuficiencia de las fuerzas militares nacionalistas:

> «Si en el campo rojo fueron necesarios los internacionales para encuadrar y sostener un ejército que sin ellos se hubiera derrumbado, en el campo nacional nos sobraban hombres y los extranjeros sólo representaron la presencia simbólica a nuestro lado de los países anticomunistas.»[249]

Por muy lejos de la realidad que esta lectura de Franco se sitúe, la verdad es que con su victoria, Franco asumirá el poder en España, habiendo sido nombrado Generalísimo el 21.09.1936, consubstanciándose por la ley de 08.08.1939, la concentración en el jefe de Estado «de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones [que] adoptan la forma de leyes o decretos, y podrán dictarse aunque no vayan precedidas

---

[246] La «Cruzada», como le apodó la Iglesia Católica española, particularmente Pla y Deniel, obispo de Salamanca en 1937, que se constituye en uno de los principales defensores de esta campaña militar con el concepto medieval de cruzada. Nos esclarece Julián Casanova que «lo denominaron cruzada, cuando en realidad lo que había detrás de ese bando "nacional" era una amplia "coalición reaccionaria", autoritaria, cuyos componentes se empeñaron en asaltar el poder con el brazo ejecutor del ejército, para destruir a los "enemigos" internos y externos, para defender el orden social de los propietarios y crear una sociedad que de entrada llamaban "nueva", aunque después se pudo comprobar que no lo era tanto.» CASANOVA, 2005: 60. Entre una amplísima bibliografía, véase: OLIVEIRA, 1987; PAYNE, 2006.

[247] Entre la amplísima bibliografía, véase: JULIÁ, 1999, y, más recientemente PRESTON, 2011.

[248] FRANCO, 19.06.1950: 3.

[249] FRANCO, 18.07.1961: 11.

de la deliberación del Consejo de Ministros». Así, precisamente en el transcurso de este conflicto, Francisco Franco se ve catapultado como jefe único de los destinos de España, abriéndose el camino para el poder personal de un español sobre todos los demás, eternizando la dictadura franquista en su persona hasta la muerte, un régimen autoritario-fascista de cariz nacional-sindicalista. Franco corporizará las cuatro principales jefaturas políticas, la del Estado, la del Partido, la del Ejército y la del Gobierno[250].

Con el paso de los primeros años de este nuevo régimen se consolidan las estructuras políticas y administrativas: en 1937, tanto la Junta Política, como el Consejo Nacional del Movimiento toman cuerpo. La Junta se compone de 12 miembros cuyos propósitos pasan por el estudio de problemas que puedan alcanzar el Movimiento, apoyo al Jefe Nacional, siendo mensual su reunión obligatoria; el Consejo dispone de una estructura institucional más grande, con 25 a 50 miembros indicados directamente por Franco[251]. En contexto de los varios regímenes dictatoriales coexistentes en Europa de esta época, segunda mitad de la década de 1930[252], el Franquismo – como todos los demás regímenes, aunque con particularismos – recurre a la fuerza física, a la intimidación y persecución, cuenta con la conformación inspirada por el temor, bien como con la prisión política de opositores del Nuevo Estado, edificando un fuerte aparato represivo y de contención de cualquier posible foco de amenaza a la

---

[250] Una vez que en el régimen dictatorial de Franco, el espacio político es más exiguo, las Cortes (Parlamento) fueron cerradas, siendo reabiertas en 1942, a raíz de la inversión de tendencia aparentemente hegemónica y sin retorno de las potencias del Eje, en la Segunda Guerra Mundial, aunque mucho más coartadas en su verdadera influencia política.

[251] A título de ejemplo, y teniendo presente alguna volatibilidad en las posiciones y en los campos políticos que acompañaron a las personalidades siguientes, se apuntan algunos de los primeros titulares del Consejo Nacional: Pilar Primo de Rivera (Falange), Raimundo Fernández Cuesta (Falange), Mercedes Sanz Bachiller (JONS), Dionisio Ridruejo Jiménez (Falange), Ramón Serrano Suñer (Confederación Española de Derechas Autónomas, CEDA, de 1937 convertido en el mayor estratega de la unificación político-partidaria en la recién nacida España de Franco, su cuñado), Javier Martínez de Bedoya (JONS) y José Antonio Girón de Velasco (Falange): ORDUÑA, 1996: 62-63. Cf. THÒMAS, 1992 y 2001.

[252] En la delantera, la Italia mussoliniana y la Alemania nazi, pero incluyendo la grande mayoría de la Europa centro-oriente y del sur.

implementación y continuidad de este nuevo modelo político en el país[253]. Sin embargo, el régimen no sobrevive durante décadas sin apoyos sociales e institucionales, y se esfuerza por conseguir la adhesión de los españoles a la nueva ideología – no siendo condición definidora, es algo deseado por el poder político –, la adhesión voluntaria a los nuevos valores y a la nueva orden nacionalista española[254]. Efectivamente, el nacional-sindicalismo de Franco (descrito por José Luis de Arrese como «una forma total del Estado»[255]) se inserta, y hace bandera, dentro del proyecto algo quimérico de la Nueva Orden eurofascista, concepto de génesis nazi: «A *Neue Ordnung* nazi constituiu, em primeiro lugar, um conceito que, já o sabemos todos, nunca foi global e efectivamente levado à prática – a Alemanha nazi não venceu, de facto, definitivamente o conflito que desencadeou em Setembro de 1939»[256], lo que, no obstante, no ha dejado de servir de encuadramiento y proyecto para la dictadura de Franco (bien como para la de Salazar). A este propósito, vemos la interpretación de Pere Ysàs, cuando afirma que, «El "Nuevo Estado" franquista era la pieza central d'un "Nuevo Orden" que havia de fer possible el ressorgiment nacional, l'órganització d'una societat jeràrquicament estructurada, enquadrada i mobilitzada per assolir l'esplendor d'Espanya»[257].

---

[253] Entre diversos autores, cf. PAXTON, 2004: 217.

[254] Franco afirmará, cerca de la victoria en la Guerra Civil: «Hay que sustituir el viejo concepto de la obligación fríamente llevado a las constituciones demoliberales, por el más exacto y caluroso del "deber" que es servicio, abnegación y heroísmo no impuesto por el imperio coercitivo de la Ley, sino acatado, con adhesión libre y voluntaria, por la conciencia cuando nuestros sentimientos están impregnados de las más puras esencias espirituales.» FRANCO, 19.04.1938: 55. Pero una década después de la institución del Nuevo Estado, Girón afirma: «No cometeremos jamás el error de creer que una nivelación de base exclusivamente material basta para establecer un régimen de justicia social duradero», refiriéndose al deseo del régimen de ser acreedor de un apoyo sincero, como resultado de una pretendida política social humanista, que el régimen propalaba estar construyendo e implementando. GIRÓN, 1951: 15.

[255] ARRESE, 1942: 197.

[256] LOFF, 2008: 18-19.

[257] YSÀS, 2005: 163.

Retomando la cuestión de los apoyos al régimen franquista, estos vienen sobretodo de la burguesía[258], en este período de 1930-1950, principalmente las burguesías asociadas a las finanzas y a la propiedad agraria que, con el paso de los años y con la creciente prosperidad económica de España en los años de 1950 e 1960, ratificará e incrementará su apoyo al poder de Franco, afirmándose la tendencia burguesa. Igualmente las clases medias, aunque se identifiquen cambiantes a lo largo de la geografía y con varias actitudes hostiles, demuestran apoyo al régimen. La fuerza e influencia de la Iglesia católica también supone un importante apoyo al régimen franquista, así como del régimen portugués[259].

En el caso particular de estos regímenes que, de formas distintas, se imponen por la fuerza, sea por un golpe de Estado conducente a una guerra civil, o por un golpe de Estado conducente a la institucionalización paulatina de un régimen de fuerza, las fuerzas armadas, en su conjunto, son el primer soporte de las dictaduras ibéricas, habiendo sido acreedores, en ambos los países, de la «jefatura *de* jure»[260], en las palabras de Manuel Loff. Este cuadro es muy evidente en el caso portugués donde la Presidencia de la República siempre estuvo en manos de militares hasta 1974, con Gomes da Costa, 1926; Óscar Carmona, 1926 a 1951[261]; Craveiro Lopes, 1951 a 1958[262], y por último, Américo Tomás, de 1958 a 1974[263]. Sin embargo, además de los apoyos e intereses que soportan las dictaduras ibéricas, no debemos ignorar «el miedo como factor no solo de paralización sino de movilización adicta»[264] a los regímenes.

---

[258] «Las clases burguesas constituyeron el primer apoyo social, aunque no el único, al franquismo en sus orígenes.» MOLINERO; YSÀS, 1998: 136-137.

[259] Véase: LOFF, 2000: 133 y ss.

[260] Cf. LOFF, 2000: 138.

[261] Véase: FARIA, 2006.

[262] Véase: ROSAS; SAMARA, 2006.

[263] Véase: MARTINS, 2006.

[264] MOLINERO; YSÀS, 1998: 139.

Retornando a la *praxis* política, en los albores del régimen se constituye una Junta de Defensa Nacional, siendo que, en 1937, se hace efectiva la unificación de la Falange con la Comunión Tradicionalista, creándose la organización política que sostendrá el régimen dictatorial, el Movimiento, el partido único (por mucho que Franco haya apartado y rechazado esta nomenclatura para su Movimiento), la Falange Española Tradicionalista de las Juntas Ofensivas Nacional-Sindicalistas, FET-JONS[265], por el Decreto de 19.04. Una figura-clave en esta evolución institucional dentro de la España nacionalista es Ramón Serrano Suñer, que hará un recorrido político-ideológico desde la derecha católica hasta la derecha franquista, o sea, derecha de un sólo partido, FET-JONS, de la cual habrá sido su mayor impulsor[266]. Esta evolución del sistema político español se reviste de una mayor importancia para el futuro rumbo del régimen, para su inequívoco encuadramiento en el abanico de los regímenes europeos no democráticos y de cariz fascista, además del impacto que tal tendrá en el montaje de una política social por el Estado, con el fuerte objetivo de alcanzar la «nacionalización de los españoles»[267]. Nos esclarece el mismo Caudillo relativamente a la supresión de los partidos políticos que,

> «Los demás grupos han sido disueltos. Todo el país ha aceptado esta medida con gran satisfacción. Miles de telegramas de toda España y de Sudamérica han llegado durante los últimos días. Esta demostración espontánea de adhesión, prueba que la medida adoptada es popular y que toda la población la deseaba»[268].

---

[265] "[el] partido fascista más longevo del mundo (...) que sobrevivió en más de treinta años la época de los fascismos": THOMÀS, 2001: 34.

[266] «Serrano Suñer (...) presidía la Junta Política de FET-JONS (...) [y] se convertiría hasta 1942 en la cabeza visible del falangismo.» MARÍN; MOLINERO; YSÀS, 2001: 21.

[267] Véase: MOLINERO, 2005a.

[268] FRANCO, 07.08.1937: 175.

José Antonio Primo de Rivera fue la gran referencia de esta estructura política[269] y durante varios años la referencia simbólica de la ideología del nuevo régimen. El Movimiento proclamará tres designios para lograr: la espiritualización de España a través de la Iglesia Católica, «españolizar» a España a través del nacionalismo y promocionar la justicia a través del sindicalismo[270]. Son estos los propósitos más grandes:

> «El Movimiento Nacional fue desde sus orígenes evidentemente social, y no podía ser de otra manera, porque precisamente el abandono y las injusticias sociales constituyeron el fermento de las revoluciones y de nuestra decadencia.»[271]

Completándose la idea con la elevación de lo social a la categoría de fuerza motriz de todo el Franquismo:

> «Por ser nuestro Movimiento político, es eminentemente social. Si dejara de ser social quedaría vacío de contenido, ya que en nuestra era lo político ha venido a ser eminentemente social.»[272]

Una otra marca que el régimen pretende tornar distintiva y identificadora del Nuevo Estado, cuestión siempre presente en el discurso

---

[269] No obstante los importantes papeles de Onésimo Redondo, Ledesma Ramos e Alvarez Sotomayor.

[270] FERNÁNDEZ, 1954: 34. Relativamente a la postura asumida por la Iglesia católica española ante la necesidad de elegir cuál de los lados apoyaría, o mejor, cuál de los lados sería su aliado, la opción fue inequívoca, ante una República claramente anticlerical, «la Iglesia católica no lo dudó. Estaba donde tenía que estar, frente a la anarquía, el socialismo y la República laica. Y todos sus representantes, excepto unos pocos que no compartían ese ardor guerrero, ofrecieron sus manos y su bendición a los golpistas.» CASANOVA, 2005: 16.

[271] FRANCO, 18.07.1959: 827.

[272] *IDEM*, 07.05.1960: 829. Es pertinente notar la evolución del entendimiento de Franco en relación a la naturaleza de la política entre las décadas de 1950 e 1960. En 1952, afirmó que, «hay que separar lo verdaderamente social de lo político, ya que lo primero es lo que interesa a las clases productoras; lo político suele gustar más a los dirigentes que a los administrados». *IDEM*, 26.01.1952: 135. Consideramos que la década de 1950 llevará a Franco a armonizar y universalizar el discurso, abandonando su visión, creemos, más sincera de que el social era un atributo que importaba sobre todo a los más desfavorecidos y menos al patronato, a la clase dirigente, lo que era revelador de un prejuicio del Caudillo relativamente al lugar y papel que cabía a cada español en la sociedad. Regresaremos a esta temática más adelante.

político de Franco, se relaciona con la clarificación que el Caudillo anunciará de que la Falange no se configura ni se incluye en el ámbito de los partidos políticos – violentamente criticados durante la vigencia del Nuevo Estado cuando este comenta la República que lo precedió. La Falange es retratada, por el poder, como una entidad política dinamizadora de la sociedad y conciencia española, por lo tanto un movimiento:

> «El Movimiento Nacional no es un partido, y no lo es porque no hay en él las ventajas de los partidos, y porque si las hubiera, las destruiríamos. El Movimiento Nacional es la comunidad de todas las clases de España en un servicio a la Patria y en un servicio al bien común.»[273]

En 1949, este repudio a la equiparación del Movimiento a un partido político alcanza una crudeza considerable, lo que atesta bien de la tentativa del Caudillo en identificar el Movimiento, y por arrastre el mismo nacional-sindicalismo franquista, como algo singular en el panorama histórico de España, así como en el contexto europeo[274]:

> «Yerran los que maliciosamente pretenden considerarnos un partido, cuando constituimos un auténtico Movimiento Nacional en constante marcha y perfeccionamiento, que no se anquilosa en la rigidez cadavérica de los partidos.»[275]

Al otro lado de la frontera, y atestando, sin ninguna duda que, por más que se esforzara Franco en la retórica, no conseguiría convencer cuanto a la singularidad de su régimen, están dos declaraciones de Salazar, en las cuales igualmente delimita su Estado Novo de los sistemas partidario-parlamentares y democráticos:

---

[273] FRANCO, 30.11.1946: 1044.

[274] En lo que describe Manuel Loff (y al que volveremos en las páginas dedicadas al discurso político franquista) como, «uma das simulações fundamentais da retórica fascista – a da peculiaridade *nacional* de cada modelo político, ou, noutros termos, da sua inaplicabilidade fora de cada âmbito designado como *nacional*»: LOFF, 2008: 34. Itálicos en el original.

[275] FRANCO, 31.03.1949: 35.

> «Deve pensar-se que o fim desta grande actividade renovadora é o estabelecimento de um nacionalismo político, económico e social, bem compreendido, dominado pela soberania incontestável do Estado forte em face de todos os componentes da Nação, e insusceptível de ser o joguete ou a vítima de partidos, de facções, de grupos, de classes, de seitas e de engrenagens revolucionárias.»[276]

> « – Antonio Ferro: (...) não será a União Nacional um partido?
>
> – Salazar: É a objecção natural, a pergunta inevitável (...). Não lhe afirmo que não haja quem se filie na União Nacional com essa ideia falsa, procurando vantagens de ordem material que no encontrará. Os partidos – não o esqueçamos – eram em geral grandes agências de colocações onde se entrava, como se entra nas bichas, para esperar vez, para aguardar a fatal distribuição de benesses na hora do Poder. (...) Os partidos fizeram-se para servir clientelas. A União Nacional, como o seu nome indica, para servir a Nação... [sic]»[277]

Si así fuera, el propósito de la União Nacional es detallado por el Presidente do Conselho de la siguiente forma:

> «Criar no País a atmosfera indispensável para que a grande reforma necessária na política e nos costumes, seja compreendida de norte a sul, de maneira a fazer-se sem grandes atritos e sem grandes obstáculos... (...) A União Nacional nunca será um partido porque tem uma aspiração mais alta: organizar a Nação!»[278]

---

[276] SALAZAR, 17.05.1931: 133.

[277] SALAZAR, en FERRO, 1933: 38-39.

[278] SALAZAR, en FERRO, 1933: 39.

E incluso porque, en el entender del régimen portugués, «a Nação tende instintivamente para a unidade; os partidos para a divisão.»[279]

Franco sostiene que el Movimiento es dinámico, vivo e inclusivo, aunque esta inclusión tenga que obedecer a algunos criterios:

> «Un Movimiento que no está hermético ni tiene escalafones; un Movimiento abierto a todos los españoles de buena fe (...) No negamos a nadie un puesto, abrimos los brazos a todos y sentimos dolor cuando algunos equivocados o apegados a viejos errores permanecen en casa y no prestan su brazo e inteligencia al esfuerzo común de levantar a España.»[280]

La no sostenibilidad de esta afirmación reside en la imposición de un criterio de aceptación, de adicto del Franquismo, la «buena fé»[281], así destruyendo Franco su argumento en la exacta frase en que lo presenta.

No obstante, este convencimiento lo encontraremos siempre plasmado en el discurso político, como años más tarde, en 1957, afirmando Franco que,

> «Para que todos los problemas de España puedan resolverse es necesario que conservemos la unidad entre los hombres y las tierras de España: el mantener firmes los principios del Movimiento Nacional, que no constituya un partido político, sino una comunión bajo los principios que nos son comunes,

[279] SALAZAR, 28.05.1950: 468.

[280] FRANCO, 04.12.1952: 269.

[281] Por otra parte, en voz de Salazar se escuchó la misma idea aunque en palabras distintas, al afirmar que: «solução nacional aberta a todos os homens de boa vontade e de são patriotismo ou nada». SALAZAR, 25.11.1947: 425. Compartimos el entendimiento de Cunha al sostener que, para el régimen, toda la acción política desarrollada por el mismo era, necesariamente, benéfica y unívoca, y que cualquier otro entendimiento empujaría ese individuo para el grupo de los enemigos de la Patria. Cf. CUNHA, 2001: 70. Véase, igualmente, ROSAS, 2012.

con el mejor espíritu de servicio a los sagrados intereses de la Nación»[282].

Y todavía en 1961 se insistirá en la misma clarificación, retorciendo el lenguaje para hacer más relevante el carácter impar de la visión y acción social nacionalistas:

> «Lo que con el Movimiento y la Cruzada surge (...) es (...) una concepción política y una estructura estatal que (...) cristaliza desde el primer instante en un sistema político social de derecho, españolamente original».

El citado carácter único de la política social franquista sólo podría tener como base de apoyo un modelo único, que es entendido, en la visión de Franco, como la solución:

> «[El Movimiento] representa la solución a nuestra específica problemática, en realidad la única solución convincente.»[283]

Ahora bien, será con base en la Falange que Franco formará su primer gobierno, en febrero de 1938[284], plena Guerra Civil, siendo claro, desde el principio, el ejercicio de poder que el dictador mantendrá hasta el final de su vida, conjugando distintas tendencias en pro de su persona.

2.2. Los "valores" y actores partícipes de la visión social de las dictaduras

Es a la luz de los recorridos que los regímenes de Salazar y Franco que surge la construcción de un conjunto de políticas de índole social, aunque difícilmente las podamos considerar como un modelo social, dado su carencia de visión de conjunto y universalidad. Durante el transcurso de

---

[282] FRANCO, 02.08.1957: 716.

[283] *IDEM*, 02.10.1961: 39-40 y 42.

[284] MARÍN; MOLINERO; YSÀS, 2001: 20.

este trabajo se entiende que la política social del Estado Novo y del Nuevo Estado no inaugura la política social dentro de la esfera pública en Portugal y España. Sin embargo, los edificios legislativos republicanos ibéricos (1910-1926 en Portugal; 1931-1936/39 en España), aunque ambos fuesen impregnados de un profundo (en la época) sentido de justicia social, resultaron un fracaso, por lo menos a nivel de su materialización, una vez que la teoría no produjo obra. De esta forma, el régimen corporativo portugués y el régimen nacional-sindicalista español miran hacia el pasado más reciente y, reaccionando, concluyen que tienen que (re)construir la esfera social en su visión estatal y concepción nacional: «Entre o atomismo das doutrinas cem por cento individualistas e a absorção da economia pelo Estado situa-se a posição que o nosso corporativismo escolheu»[285]. La declaración viene de Lisboa, también acogida en Madrid, aunque el Franquismo se aparte del corporativismo.

2.2.1. La familia

Analicemos ahora los principales actores y sustentadores de las políticas sociales ibéricas, de acuerdo con el ideario de los regímenes. Nuestro prisma de análisis, como ya referenciamos en la introducción, es el de Estado, de la *res publica*. El ideario salazarista entiende al Estado como una entidad sacralizada, como un *pater* de un pueblo que, a los ojos del régimen, está sin rumbo definido. Sin embargo, en lo que a cuestiones sociales se refiere, es otro el organismo que ostenta la primacía de la acción y de la moralidad. Hablamos de la Familia. «Por ser uma instituição natural, ela é também uma instituição social, e eminentemente social, pois nenhuma

---

[285] *Dez Anos de Política Social 1933-1943*, 1943: 6. La coordenada temporal de nuestro estudio se mejora a lo largo de las décadas de entre 1930 y 1950, período este iniciado y marcado, en una lectura global, por la Gran Depresión y por las nefastas consecuencias a nivel económico, social y político. Sin embargo, tomamos como correcto considerar que la fuerte recesión internacional, sentida después de 1929, no tuvo un impacto decisivo en la edificación de una política social por el Estado Novo, ni probablemente en otros sectores, una vez que el sentir de la crisis «foi relativamente tardio (1931 é o ano em que mais claramente se fazem sentir entre nós os efeitos da crise mundial), relativamente rápido (em 1932 a maioria dos indicadores já demonstram um início de recuperação), relativamente pouco intenso (os dados disponíveis mostram que para os diferentes domínios económicos e sociais o choque da crise esteve muito longe de atingir os níveis ou a duração da maioria dos outros países afectados)». ROSAS, 1998: 126.

outra pode reclamar-se de maior importância e influência na vida do homem. Dela nasceu o Estado, que historicamente foi um desdobramento de famílias»[286]. El Estado salazarista es, por lo tanto, moralmente respetador con la institución familiar y tiene un interés concreto en ello, una vez que, como vimos y continuaremos a percibir, es en la familia donde, para el régimen, debe residir la primera y principal institución de previsión para aminorar los problemas sociales:

> «temos como lógico na vida social como útil à economia a existência regular da família do trabalhador; temos como fundamental que seja o trabalhador que a sustente; defendemos que o trabajo da mulher casada e geralmente até o da mulher solteira, integrada na família e sem responsabilidade da mesma, no deve ser fomentado: nunca houve nenhuma boa dona de casa que no tivesse imenso que fazer.»[287]

Así, se postula que:

> «Não discutimos a família. Aí nasce o homem, aí se educam as gerações, aí se forma o pequeno mundo de afectos sem os quais o homem dificilmente pode viver. Quando a família se desfaz, desfaz-se a casa, desfaz-se o lar, desatam-se os laços de parentesco, para ficarem os homens diante do Estado isolados, estranhos, sem arrimo e despidos moralmente de mais de metade de si mesmos; perde-se um nome, adquire-se um número – a vida social toma logo uma feição diferente.»[288]

En palabras de Manuel de Lucena a propósito de la ideología corporativa, «a família, à qual a doutrina salazarista reconhece uma importância primordial. Célula-mãe da organização social, a família no se limita a produzir cidadãos. Gera crentes: o próprio Cristo veio de Maria e

---

[286] RODRIGUES, 1943: 118.

[287] SALAZAR, 16.03.1933: 201.

[288] SALAZAR, 26.05.1936: 133-134.

José. A Família tem portanto direitos intocáveis, uma autonomia de que também gozam, em grau diverso, todos os corpos sociais intermédios, dos municípios às Corporações»[289].

De igual modo para la doctrina nacional-sindicalista de España la familia ocupa el núcleo de la sociedad. Así, toda la nueva concepción de política social brotaba y gravitaba en torno a la unidad familiar. Afirma Franco que, «Para nosotros la familia constituye la piedra básica de la Nación.»[290]

La familia es vista como el «objetivo inicial de reconstrucción social»[291], y de su desestructuración resultarían las causas para la mayoría de los males sociales de mediados del siglo XX. En cuanto a la centralidad de la familia como primer instrumento de apoyo social, la paridad entre Franco y Salazar no podría ser más exacta:

> «Eis na base a família – célula social irredutível, núcleo originário da freguesia, do munícipio e, portanto, da Nação: é, por natureza, o primeiro dos elementos políticos orgânicos do Estado constitucional. (...) Em suma: pretende-se construir o Estado social e corporativo em estreita correspondência com a constituição natural da sociedade. As famílias, as freguesias, os municípios, as corporações onde se encontram todos os cidadãos, com suas liberdades jurídicas fundamentais, são os organismos componentes da Nação, e devem ter, como tais,

[289] LUCENA, 1976: 51. Vamos a permitirnos discordar del uso del término «ciudadanos» puesto que, realmente, no era ese el propósito y el entendimiento del Estado Novo. Efectivamente, la familia está guiada hacia el modelo de organización corporativa: «na família, por exemplo, que não entra na organização corporativa "stricto sensu", encontramos a mesma recusa dos conflitos e o mesmo princípio de acção: mestre, o pai colabora harmoniosamente com os fillhos-aprendizes. E a mulher-mãe é como o companheiro subalterno dos antigos mestres. Quando este espírito domina a sociedade inteira – e nomeadamente as relações entre as classes e grupos sociais – o corporativismo vigora, qualquer que seja a forma assumida.» LUCENA, 1976: 99.

[290] FRANCO, 31.12.1953: 747.

[291] *25 Años de Política Social*, 1961: 7. Y ya desde los años 1940, voces "autorizadas" afirmaban que, «Para nosotros, la cuestión es clara. Debe ser la familia el sujeto de la seguridad social»: BURGOS, 1945: 84.

> intervenção directa na constituïção dos corpos supremos do Estado: eis uma expressão, mais fiel que qualquer outra, do sistema representativo.»[292]

Doce años después de esta declaración, proferida en un momento en que Salazar era ministro de Finanças y no aún Presidente do Conselho de Ministros, se recuerdan las bases de apoyo social en Portugal y por orden decreciente de rapidez e importancia: «A família é o primeiro grupo natural, a profissão outro, a Igreja outro, a sociedade civil outro»[293].

Ambos regímenes hacen cuestión de marcar el papel principal de la familia, o sea, de los particulares, en cuanto a su deber social. Por lo tanto, no obstante la construcción de toda la malla de protección social viene a ser con base en la previsión gestionada por el Estado y la asistencia proporcionada por el Estado, para los regímenes autoritarios ibéricos el organismo financiador y asegurador del apoyo social por excelencia era la familia – esta constituye la primera línea de combate contra la necesidad social. Para comprobarlo, y como ya referimos, están múltiples referencias a la misma y a las virtudes y obligaciones de la familia como órgano corporativo, como la primera de las corporaciones en un régimen corporativo. Para el caso español, desde 1938 que el Fuero del Trabajo consagra a la familia como «célula primaria natural y fundamento de la sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva»[294].

Efectivamente, el campo semántico de la política social franquista confiere grande centralidad a nociones como la familia y su unidad. Incluso

---

[292] SALAZAR, 30.07.1930: 85 y 87.

[293] SALAZAR, 23.07.1942: 357.

[294] Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración XII, ítem 3, en *Leyes Fundamentales del Estado Español*, 1964: 15-16. El posterior Fuero de los Españoles refuerza igualmente el valor de la familia para el Nuevo Estado, declarando que «el Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad con derechos y deberes anteriores a toda Ley humana positiva.» Fuero de los Españoles, Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1945, Capítulo Segundo, art. 22º, en *Leyes Fundamentales del Estado Español*, 1964: 6. Es notoria la proximidad en las definiciones que ambos normativos presentan, distanciados en siete años entre ellos.

se afirma que, «Para la política laboral española la unidad no es el trabajador, sino el trabajador con su familia»[295].

Sin embargo, en el ideario franquista, que hace del ideal de conjunto, de la corporación el latir de la sociedad, la noción de familia no se circunscribe a los lazos sanguíneos, extravasa la dimensión del hogar familiar, o se trasplanta incluso hasta otra realidad, la del trabajo:

> «La familia no acaba en el hogar, que hay otra nueva familia: la de la profesión, creada y unida por los lazos y vínculos nacidos de la convivencia en el trabajo; la familia de la ayuda, del socorro, de la no indiferencia ante los males de nuestros hermanos y de nuestros compañeros y camaradas en el trabajo.»[296]

Franco completará su explicación, dando cuenta que la familia se constituye en un microcosmos representativo de la sociedad española:

> «Sé que en cada familia se reproducen en pequeño la complejidad y las dificultades del país entero, cuyo bien común es el cometido del Estado.»[297]

2.2.2. La Iglesia

La idea de que el individuo debe ser activo para garantizar su misma previsión está bien presente en la visión social de las dictaduras ibéricas. Ya el Papa Leão XIII había alertado, en su encíclica *Rerum Novarum* (1891), en una noción que se constituirá en uno de los pilares del entendimiento social de los estados fascistas europeos: «não se apele para a providência do Estado, porque o Estado é posterior ao homem, e, antes que ele pudesse formar-se, já o homem tinha recebido da natureza o direito de viver e

---

[295] GIRÓN, 22.05.1951: 16.

[296] FRANCO, 25.02.1947: 130.

[297] *IDEM*, 31.12.1954: 547.

proteger a sua existência (…). Eis pois a família (…) à qual, desde logo, será forçosamente necessário atribuir certos direitos e certos deveres absolutamente independentes do Estado»[298]. La única excepción a esta disposición se verifica en el caso de la categoría social de los indigentes, ante la cual el Estado deberá asumir, «sob um particularíssimo título, a providência dos trabalhadores»[299]. Será en esta fundamentación doctrinal católica, claramente opuesta a las ideas socialistas que se afirmaban desde finales del siglo XIX, que el discurso social de los "Estados Nuevos" se respaldará en cuanto a su posición de cara a las necesidades sociales, como será desarrollado posteriormente: «El fascismo, o corporativismo de Estado, tomará sus raíces corporativistas tanto de la visión organicista como de la visión cristiana de la sociedad»[300].

En los años de 1930 se asiste a una evolución más en el entendimiento que la Iglesia Católica presenta sobre esta materia. El Papa Pio XI, en su encíclica *Divini Redemptoris* (1937), refuerza la importancia de la institución de seguros públicos, por lo tanto, de seguros sociales, para promocionarse la justicia social en las categorías más desfavorecidas, encuadrado en una lógica de combate tenaz al ideario comunista que entonces se afirma en Europa: «O comunismo de hoje (…) esconde (…) uma nova forma errada de justiça, de igualdade e de fraternidade (ou aliança de todos no trabalho), penetra de falso misticismo toda a sua doutrina e actividade na nova construção social, misticismo que inflama veementemente as massas seduzidas de promessas ardilosas»[301]. De este modo, queda patente una nueva afinidad entre la doctrina católica y los regímenes salazarista y franquista en su construcción – tres partes ferozmente anti-comunistas. Sin embargo, no se agotan aquí las similitudes de pensamiento entre los Estados portugués/español y el Vaticano. En la misma encíclica, el Papa afirma: «a sã prosperidade do povo tem de ser

[298] LEÃO XIII, 1931: 9 y 11.

[299] *IDEM, Ibídem*: 28.

[300] PICÓ, 1999: 69.

[301] PIO XI, 1965: 9.

baseada e construída com os verdadeiros princípios do são corporativismo (…)»[302]. El entendimiento y acción en el campo social del Estado Novo y Nuevo Estado serán pautadas por esta fuerte influencia doctrinal de Roma. Por último, Pio XII, en 1950, llegará a expresar su aprehensión sobre la posibilidad que la seguridad social (concepto y modelo ya en época puesto en práctica) pudiese contribuir para el debilitamiento del matrimonio y consecuentemente de la unidad familiar[303].

Si, de acuerdo con la ideología de los regímenes ibéricos, la familia ocupa el lugar principal en el apoyo social a los individuos, le sigue de inmediato el auxilio religioso, y no solamente, prestado por la Iglesia Católica, muy presente y próxima al poder dictatorial de Salazar y de Franco.

En el caso del Estado salazarista[304], aún definiendo el encuadramiento doctrinario en el que el nuevo régimen irá a estructurar su modelo de protección social, es pertinente destacar la cada vez más estrecha relación entre la concepción social salazarista y la doctrina social del Vaticano, que «já tinha recuperado muito do terreno perdido na travessia dos regimes liberal e republicano (…). A Igreja pretende criar uma alternativa à estratégia laicista, retomando os seus privilégios e assumindo um papel preponderante na visão do Mundo. O Estado Novo, tratando-se dum Estado Corporativista e assente em princípios da doutrina social da Igreja, não só apoiará essa estratégia da Igreja como a fará sua»[305]. Hemos afirmado que desarrollar de una política social del Estado Novo presentaría, como además se verifica, las orientaciones emanadas de la Santa Sé, posicionando nuestra interpretación como más integrista[306]. Ahora, como corroboración

---

[302] *IDEM, Ibídem*: 21-22.

[303] ROSENDO, 1996: 28.

[304] A este respecto, véase: ROSAS, 2012: 257-280, en capítulo titulado «A cumplicidade da Igreja católica: um neo-regalismo funcional». Véase, igualmente: SANTOS, 2012.

[305] MARTINS, 1999: 7; Véase: CRUZ, 1998: 18.

[306] Posición más integrista en sentido consideramos que la visión social del Estado Novo demostró alguna proximidad relativamente con el Magisterio social de la Iglesia Católica. Sin embargo, hubo

de lo expuesto atentemos en las palabras de Pio XI, en 1937: «Mas não pode dizer que se providenciou à justiça social se os operários não têm assegurada a própria sustentação e a da família com o justo salário proporcionado a esse fim; (…) se em sua vantagem se não criam instituições com seguros públicos ou privados, para o tempo da velhice, da doença ou do desemprego»[307].

El Estado Novo cumple con el Vaticano. La Iglesia se beneficia, aunque no en igual medida[308], de esta unión Trueno-Altar, pues el regímen salazarista providencia «o enquadramento simbólico/ideológico de largos sectores da sociedade, particularmente aqueles mais próximos da sociedade rural tradicional e abriu-lhe espaço social para as suas organizações próprias»[309]. Y, pragmáticamente, exime la institución religiosa de impuestos y "le devuelve" la ilegalización del divorcio. De este modo, el Estado Novo trae a la Iglesia la posibilidad de ver concretizada la recristianización de Portugal. La Concordata de 1940[310] viene a ratificar lo que la *praxis* de los últimos años demostraba, formalizando el vínculo

---

entendimientos distintos durante el Estado Novo, sosteniendo que la posición católica no fue la única en contribuir para la formación de la visión social salazarista, a lo que Pinho Ferreira designa por posición intermedia. Se registra, igualmente, la existencia una posición minimalista, es decir, autores como Augusto Moraes Sarmento, que consideraban que la organización corporativista del Estado Novo se alejaba de la doctrina social de la Iglesia, en la medida en que esta abogaba por que las organizaciones corporativas deberían ser autónomas de la intervención del Estado, lo que no se verificaba en Portugal. Cf. FERREIRA, 2004: 305-311.

[307] PIO XI, 1965: 33.

[308] Como ejemplo, la Iglesia portuguesa no recupera mucho del patrimonio estatalizado durante la Primeira República.

[309] PINTO, 2008: 41. Véase: CRUZ, 1998: 19. El francés Georgel veía las relaciones Estado-Iglesia del siguiente modo: «a Igreja não tinha razões para estar descontente (...) Ditadura indirectamente clerical, pretendendo realizar no corporativismo a doutrina social da Igreja, o salazarismo sabia bem quanto devia ao clero»: GEORGEL, 1985: 197. Sin embargo, y sin perder la perspectiva, atendiendo a la estructura y no a las diversas conjeturas, «Mesmo que se considere que, por "razão de Deus" e "razão de Estado", havia uma confluência entre os dois pólos, Estado e Igreja, jamais Salazar e Marcello Caetano desejaram semelhante confusão». TORGAL, 2009a: 427.

[310] Sobre esta temática véase: CARVALHO, 2010; FERREIRA, 2004: 169-179.

colaborativo entre Estado Novo y la Iglesia[311]. Además, su propósito consagrado en el texto, era «regular, *por mútuo acordo* e de modo estável, a situação jurídica da Igreja Católica em Portugal, para a paz e maior bem da Igreja e do Estado»[312]. Ahora, si partimos de la premisa arriba referida, y con la cual concordamos, aducimos otra lectura de Fernando Rosas, explicitando el contenido de la acción de la Iglesia mientras era instrumentalizada por el Estado Novo: «um elemento de sujeição e obscurantismo das massas, cujos sentimentos religiosos são explorados para manter uma ordem política assente na estagnação parasitária, na exploração e na opressão.»[313]

El Estado Novo no se asume formalmente como católico o confesional[314], aunque, en la práctica política encontremos ejemplos que apuntan en sentido contrario, en el sentido de una progresiva dimensión teocrática, como la casi absoluta tutela de la educación por parte de la Iglesia, en la metrópolis y en las colonias/provincias ultramarinas, además de la Constituição portuguesa consagrar, a partir de su reforma de 1951, el credo católico como el oficial en la Nación[315]. En este contexto, las relaciones entre Estado Novo y la Iglesia Católica se inician en un clima favorable, colaborativo, pero, al llegar al período post-Segunda Guerra Mundial y en particular a la década de 1950[316], encontraremos señales y

---

[311] Cabe destacar, tal como el Franquismo, el régimen portugués, de acuerdo con el artículo X de la Concordata de 1940, detentaba el derecho de objetar las nominaciones para arzobispo y obispo en el país, lo que traducía un ascendente del poder político sobre la jerarquía católica portuguesa. Importa tener en consideración, de igual modo, que el pensamiento católico imprimió su sello en algunas de las opciones políticas del régimen, de cariz político-social. Cf. CRUZ, 1998: 192; TORGAL, 2009a: 442.

[312] Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, en *Colecção oficial de legislação portuguesa*, Año 1940, II sem., 1954: 26.

[313] ROSAS, 1982: 5.

[314] «a Concordata de 1940 consagrou um regime de separação, culminando um processo de reaproximação do Estado e da Igreja, que se vinha desenvolvendo já desde os últimos anos da 1ª República»: CRUZ, 1998: 11-12.

[315] Cf. LOFF, 2000: 134; ROSAS, 2012: 257.

[316] El conflicto internacional y sus nefastas consecuencias «agravaram as condições de vida dos portugueses, tornando ainda mais complexas as condições de realização do corporativismo. O descontentamento cresceu, no país e nos sectores católicos de mais aguda consciência social,

posturas por parte de algunos elementos de la estructura eclesiástica desfavorables al régimen, como será el caso del cura, y diputado a la Assembleia Nacional, Abel Varzim, pero, sobre todo, la notoria posición del obispo de Oporto, D. António Ferreira Gomes que, por culpa de un texto publicado abiertamente hostil al salazarismo, conocerá un exilio forzado durante más de una década. El régimen, además, en ambos "Estados Nuevos", utilizan la Iglesia como manto protector y sobre todo como parte legitimadora de su existencia y acción, lo que más se hace sentir donde los países son menos letrados y más ligados a la voz de la Iglesia, en el interior, en el país rural, en el país mayoritariamente analfabeto[317]. A este título vease la lectura de un investigador extranjero: «o regime conta com este sustentáculo precioso [a Igreja] para manter as províncias rurais de Portugal numa ordem que é apresentada como imutável e que assume uma forma de infantilismo político.»[318]

En realidad, la Iglesia portuguesa no vive en verdadero régimen confesional, antes «catolaico» en las palabras de Manuel Braga da Cruz[319], por lo que no beneficia de la misma promoción que se verifica en España, visto que en el Nuevo Estado vecino, la unión de los dos poderes es evidente desde pronto, no obstante Franco afirmar lo contrario.

Evaluemos entonces la posición franquista, aunque que por la voz del Estado, ante este otro agente social que siempre había desempeñado una

---

perturbando mais ainda as já difíceis relações entre estes e o regime, minando e reduzindo a credibilidade do sistema junto dos poucos sectores que ainda lhe poderiam dar alma, e abrindo assim entre os católicos e o regime uma *questão social*». CRUZ, 1998: 93. Itálicos en el original. «Esta consciência social crescentemente crítica (...) alimentava-se na Doutrina Social da Igreja que as Semanas Sociais Católicas vão difundindo insistentemente a partir de 1940.» CRUZ, 1998: 96. La Primera, subordinada al tema «Aspectos Fundamentais da Doutrina Social Cristã», junio de 1940; la Segunda, sobre las «Bases Cristãs duma Ordem Nova», marzo de 1943; la Terceira, que trató «O Problema do Trabalho», em 1949, y la Quarta, sobre «O Problema da Educação», en octubre de 1952.

[317] «a factura apresentada à Igreja Católica em Portugal pela concessão da Concordata, consistiu no seguinte: em continuidade histórica com o passado, a Igreja em Portugal era reclamada como zeladora e promotora da unidade nacional, (...) zeladora da fé católica com dimensão patriótica.» FERREIRA, 2004: 184.

[318] LÉONARD, 1998: 111.

[319] Cf. CRUZ, 1998: 15.

acción notoria en el campo del apoyo social y que pasará a ser colaborador de los esquemas de protección social. La Iglesia Católica española[320]. Empecemos por la negación. No obstante las siguientes declaraciones de Franco y de Girón afirmando:

> «El Estado, sin ser confesional, concordará con la Iglesia católica, respetando la tradición nacional y el sentimiento religioso de la inmensa mayoría de los españoles, sin que ello signifique intromisión ni reste libertad para la dirección de las funciones específicas del Estado»[321]; y que, «toda intervención activa de la religión en la política, de la Iglesia en el Estado, es perjudicial para los dos»[322],

la característica social del Movimiento que sustenta el Franquismo y la consecuente legislación del régimen establece un acercamiento a la visión católica del social. Además, importa notar que el clima y *modus operandi* profundamente anticlericales de ambos regímenes republicanos ibéricos funcionaron como tampón y simultáneamente acicate para que la Iglesia, en cuanto fuese posible, intente recuperar su preponderancia en los encuadramientos sociales de las populaciones, así como en los rumbos de los Estados[323], rescatando privilegios ancestrales, una financiación pública y el control de la educación «nacional»[324] en ambos os países ibéricos. Los regímenes de Salazar y de Franco serán la solución... concretizando la noción de un fascismo genérico – para aquellos que aceptan haber existido semejante dimensión –, particularmente en la noción patentada por Colloti de «fascismo católico»[325]. Este acercamiento del Estado autoritario franquista, así como el salazarista, a la Iglesia se constituye en una de las

[320] Entre outros, véase: CALLAHAN, 2002; CASANOVA, 2005; TELLO, 1984.

[321] FRANCO, 01.10.1936 cit. por ANDRÉS-GALLEGO; PAZOS, 1999: 40.

[322] GIRÓN, 18.12.1942: 41.

[323] Cf. LOFF, 2008: 164-165.

[324] Cf. CASANOVA, 2005: 19.

[325] Cf. COLLOTI, 1989.

estrategias para controlar uno de los instrumentos más influyentes de las sociedades de la época, el poder de la palabra del religioso. Además de que, pocas formas más eficaces existirán, en la época, de lograrse una legitimación[326] y aceptación de las populaciones frente a los regímenes dictatoriales ibéricos[327]. Insistiendo el régimen en alinearse y aprovecharse del pensamiento social católico, no dejando escapar este argumento de validación del régimen, se escuchan nuevas intervenciones de Franco:

> «cuando el Estado tiene un sentido social cristiano, católico y con su Magistratura y sus leyes está dispuesto a ser el fiel de la balanza y a servir a la Justicia con las realizaciones sociales para bien de la Nación y en beneficio de todos los españoles, *hay que tener espíritu de colaboración.*»[328]

Vislumbramos, en estas palabras, la imposición de una transacción, un mensaje político, una exigencia por parte del poder franquista ante la Iglesia católica española y a sus fieles: una vez que el Nuevo Estado eleva el credo católico a la categoría oficial, se espera que la estructura eclesiástica cumpla su parte, es decir, fidelizando y así manteniendo adictos al mayor número posible de españoles a la doble causa político-religiosa franquista. Clarifiquemos nuestra interpretación: el discurso político-social franquista es idealizado, construido, transmitido y publicitado por la facción falangista del régimen. Este, a su vez, instrumentaliza y se apropia de parte del discurso social católico, muy particularmente después de 1945, un tiempo de nuevo ordenamiento internacional, en el que el Franquismo necesita, urgentemente, lograr una aceptación para sobrevivir. De este modo, el estilo discursivo de la posguerra se adapta de forma a resaltar la componente católica de su acción, especialmente hasta la década de 1960, buscando el régimen de esa forma un mecanismo encubridor de las

---

[326] «[As] opções, não só políticas mas também sociais, justificavam o empenhamento colaboracionista da grande maioria dos católicos na instauração da nova ordem social corporativa, tanto em termos doutrinários como práticos.» CRUZ, 1998: 32.

[327] «Para su legitimación interna, pero sobre todo externa, el sistema español no tiene entonces más que una opción: sacar a la luz su adscripción católica.» RUIZ, 1977: 96.

[328] FRANCO, 13.10.1948: 100. La cursiva es nuestra.

efectivas intenciones, o falta de ellas, de mejora social de los españoles. Ilustrando esta lectura, se atenta en los siguientes discursos de Franco, producidos al final de la década de 1940:

> «De esa amplia concepción de lo socialcristiano han nacido nuestras leyes sociales, seguras en lo doctrinal, como inspiradas en las encíclicas pontificias, y eficaces en la práctica, como vienen demostrando diez años de gobierno.[329]

Culminando la multitud de elogios y de reciprocidades entre Franquismo-Iglesia, el Caudillo declara:

> «Por ser religiosos, nos sentimos profundamente sociales. Y haríamos un triste servicio a la Religión si nos despreocupáramos del interés prevalente que los problemas sociales imponen al hombre moderno.»[330]

Girón completa y clarifica su visión sobre el binomio social Estado-Iglesia:

> «Como católicos y españoles siempre hemos deseado la colaboración de la Iglesia en nuestra empresa social. (...) la Iglesia y el Estado de Franco, marchando independientes por las inalienables rutas que les marcan sus fines, tienen que coincidir necesariamente en el campo de esos grandes problemas sociales que hoy agitan al mundo para prestarse mutua ayuda»[331]

Y con ese propósito...

---

[329] *IDEM*, junio 1949a: 567.

[330] *IDEM*, 06.06.1949: 38.

[331] GIRÓN, mayo 1949: 445.

> «... hemos procurado, incorporando a nuestra legislación (...) los principios universalmente aceptados y formulados muy claramente por la Santa Sede.»[332]

Anteriormente, en el transcurso de la Guerra Civil, Franco había afirmado que:

> «Nuestro Estado ha de ser un Estado católico en lo social y en lo espiritual; porque Católica, ha sido, es y será la verdadera España.»[333]

A mediados de la década de 1950, Franco avisa del logro de la concretización del objetivo (de uno más en el entendimiento del régimen) arriba mencionado, cuando afirma:

> «Hemos querido y creado un Estado católico unido a la Iglesia por un Concordato que hoy, en el mundo, se señala como el ideal para los pueblos católicos.»[334]

Franco declara incluso, en lo que entendemos ser una cesión a la demagogia, que:

> «No sólo no es la Religión un impedimento de elevación y restauración social, sino que se nos presenta como el imperativo categórico que nos la demanda.»[335]

---

[332] *IDEM*, 22.05.1951: 14.

[333] FRANCO, noviembre 1937: 14. La realidad es que la Iglesia representa, en aquel contexto cronológico-político, un atractivo grande para muchos: «El catolicismo (...) sirvió de base común para los diversos integrantes de la coalición vencedora. Resultaba muy útil para todos: para los agradecidos a un régimen que les había devuelto todo y para los que sencillamente bastante tenían con subsistir, algo que en tiempos de silencio, muerte y hambre no era poco.» CASANOVA, 2005: 20.

[334] FRANCO, 31.12.1956: 267. En lo que entendemos como una casi anuencia del carácter autoritario-fascista del régimen, Franco proclama y engrandece su Estado no laico: «Podrán tacharnos de autoritarios o de lo que sea, pero no podrán discutirnos nunca que los principios de la ley católica, de la confesionalidad del Estado». *IDEM*, 18.07.1960: 73.

[335] *IDEM*, 05.06.1949: 25.

Haciendo valer la apuesta en la conexión a la Iglesia como instrumento legitimador de la ascensión y manutención del régimen en funciones, afirma el Caudillo, en una época de inversión del rumbo de la Segunda Guerra Mundial:

> «Los pueblos que, como España han hecho de las realizaciones sociales su principal doctrina y conservan íntegros sus tesoros de espiritualidad, han de ser, pese a todas las campañas difamatorias, los portadores de la verdadera luz que ilumine a una Europa en tinieblas.»[336]

Sin embargo, entendiéndose el yugo que el Estado franquista coloca sobre la estructura católica española, se esclarece la naturaleza de las relaciones entre Estado-Iglesia: «A la Iglesia corresponde y toca hacer lo que requiera el orden espiritual y de la fe, que nosotros facilitamos y estimulamos.»[337] Se comprueba aquí, y por una vez más, una nueva sintonía evidente entre los dictadores ibéricos relativamente al papel de la Iglesia en cada una de las sociedades. Salazar, cercano a la estructura eclesiástica portuguesa, a lo mejor más próximo que su homólogo español, es esclarecedor y sin rodeos al afirmar:

> «Nós tiramos da experiência esta dupla lição: melhor se rege a Igreja a si própria, em harmonia com as suas necessidades e fins, do que pode dirigi-la o Estado através da sua burocracia; melhor se defende e se robustece o Estado a definir e realizar o interesse nacional nos domínios que lhe são próprios, do que pedindo emprestada à Igreja força política que lhe falte. Digamos por outras palavras: o Estado vai abster-se de fazer política com a Igreja, na certeza de que a Igreja se abstém de fazer política com o Estado. Isto *pode ser e deve ser assim.*»[338]

---

[336] *IDEM*, 20.12.1943: 68.

[337] *IDEM*, 14.04.1944: 69.

[338] SALAZAR, 25.05.1940: 238-239. Itálicos en el original. La Concordata portuguesa, de 07.05.1940 (el proceso diplomático habia sido iniciado en 1937) «confere um amplo conjunto de privilégios à Igreja. Desde logo porque a República Portuguesa lhe reconhece personalidade jurídica e lhe garante o livre

Retomando el discurso franquista, es pertinente notar una nueva contradicción, es decir, la identificación de un doble discurso que Franco práctica durante años: el discurso político cuyos destinatarios eran endógenos, es decir españoles, no necesariamente coincidente con aquel que se propala al exterior. No obstante la declaración arriba citada, esclareciendo la esfera dentro de la cual la Iglesia debería funcionar, al extranjero, la colaboración entre el Estado y la Iglesia es descrita como existente (y eso no lo discutimos), pero también en base de igualdad o por menos de colaboración equitativa, lo que no corresponderá a la realidad:

> «En un país católico, como el nuestro, todos cooperan a la obra social: la Iglesia, con su alta inspiración y magisterio, y el Estado y sus autoridades delegadas, con la directa responsabilidad en su ejecución.»[339]

Más allá de la anunciada separación de influencias, lo cierto es que la promiscuidad entre estas dos esferas de poder está presente. Casanova presenta una visión afilada del papel «estatal» que la Iglesia de Franco cumple: «La Iglesia implicada, y tomando parte hasta mancharse, en un sistema estatal de represión. No se conoce otro régimen autoritario, fascista o no, en el siglo XX, y los ha habido de diferentes colores e intensidad, en el que la Iglesia asumiera una responsabilidad política y policial tan diáfana en el control social de los ciudadanos. Ni la Iglesia protestante en la Alemania nazi, ni la católica en la Italia fascista.»[340] Esta estrecha conexión está igualmente patentada por el hecho de «ao Chefe de Estado espanhol se reservava o direito de "presentar oficialmente" o candidato por ele escolhido para cada sede episcopal espanhola»[341], proceso que a partir de 1941 pasa a ser negociado con la Nunciatura, presentando el Gobierno seis posibles nombres de candidatos para determinado lugar, la «seisena», de los cuales

---

exercício da sua autoridade, organização e culto. (...) E ainda a isenção da Igreja de contribuições dos templos e estabelecimentos destinados à formação do clero.» REZOLA, 2008: 269 y 270.

339 FRANCO, 16.12.1963: 602.

340 CASANOVA, 2005: 292.

341 LOFF, 2008: 172.

el Papa seleccionaría tres, la «terna», tocando a Franco la decisión final, oficializada en seguida por el Papado[342].

En 1945, ante el colapso del Eje, el estado franquista se coloca de nuevo bajo el manto protector y legitimador de la Iglesia, al afirmar que:

> «No es un Estado caprichoso el que salió de nuestra Cruzada, sino un Estado católico, eminentemente social (...) Nuestras leyes y disposiciones están impregnadas del mismo espíritu católico que animó España en las grandes empresas de su Historia»[343].

Incluso porque, completa otro discurso:

> «nuestra obra seria incompleta si no contáramos con el espíritu; y por eso, sobre el pan y la justicia, ha puesto el Movimiento el reinado de la Cruz.»[344]

En 1946, encontramos insistencia en la misma tónica:

> «Pero, ¿basta que un Estado esté impregnado de un sentido social para que la justicia social se lleve a cabo? No. Para que la justicia social se lleve a cabo hace falta un sentido moral, un sentido espiritual presidiendo la vida, y ese sentido moral y espiritual solamente se encuentra en la ley de Dios, en el Evangelio católico.»[345]

Efectivamente, la postura paternalista del Franquismo en cuanto a lo social encuentra respaldo en la acción caritativa y secular de la Iglesia:

> «Es necesaria la caridad, que dé incluso aquello a que no se tiene derecho, y esto sólo puede existir en una justicia

[342] Cf. ANDRÉS-GALLEGO; PAZOS, 1999: 49.

[343] FRANCO, 23.01.1945: 142.

[344] *IDEM*, 18.12.1945: 810.

[345] *IDEM*, 19.05.1946: 424.

presidida por un concepto espiritual de la vida concebida bajo el imperio del Evangelio.»[346]

El régimen hace crecer las referencias y vinculación en y de su discurso al catolicismo[347], pues a medida que la Segunda Guerra Mundial evoluciona desfavorablemente, el Franquismo tuvo de actualizar sus definiciones. Así, al régimen de Franco le quedan solamente dos caras de 1945 en adelante, el catolicismo y el anti-comunismo, con la creciente relevancia para el primero[348]. Esta circunstancia la encontramos ejemplificada en igual medida en el caso portugués... «Sem dúvida, o estatismo, o comunismo, o liberalismo têm razão de ver no corporativismo português um inimigo mortal.»[349] ... en que el Estado Novo solamente añade a sus pilares de sustentación ideológica una dimensión colonial, que asume una gran envergadura cuando comparada con la española.

---

346 FRANCO, 14.05.1946b: 32.

347 «Em Espanha a hierarquia católica tinha os meios e o apoio político (...) na concordata de 1953, Franco concedeu à Igreja, não só isenção de impostos e a ausência de qualquer interferência do Estado, mas também o direito de requerer a censura de qualquer texto ou discurso a que objectasse. Em contrapartida, a hierarquia eclesiástica mantinha e reforçava a interdependência conservadora da religião com a identidade nacional. (...) Como Franco precisava do catolicismo ainda mais do que a Igreja precisava de Franco – de que outra forma se manteriam no pós-guerra as ténues ligações da Espanha com a comunidade internacional e o "Ocidente"? –, concedeu-lhe, de facto, um âmbito ilimitado para recriar na Espanha moderna o espírito de "cruzada" do *ancien régime.*»: JUDT, 2009: 271-272.

348 «Largo y duro resultó ese despotismo de Franco y su Iglesia, militarizados y fascistizados los católicos, catolizados y santificados los fascistas. La caída de Mussolini y Hitler todavía despejó más el camino para la Iglesia, que se quedó casi como única fuente de legitimación del régimen ante el exterior, haciendo realidad eso de que era imposible ser español y no ser católico.» CASANOVA, 2005: 277.

349 SALAZAR, 25.06.1942: 328-329. Nótese que las raíces del ideal corporativista de Salazar se localizaban en la Italia mussoliniana, así como en el plan interno, en la teoría de la democracia orgánica sustentada por Oliveira Martins. Cf. TELO, 2003: 121. El dictador portugués afirma, años más tarde y de forma inequívoca que, «o comunismo é essencialmente inconciliável com os princípios da chamada civilização ocidental e nenhuma fórmula de entendimento ou compromisso sério se pode conseguir com ele.» SALAZAR, 28.05.1950: 473.

2.3. La Previsión Franquista y Salazarista

Establecidas las bases sobre las cuales las políticas sociales ibéricas se desarrollarán, y subyacente a toda la construcción política y discursiva que los Estados van edificar en torno a la protección social, de sus modalidades y de su propia intervención en la cuestión, encontramos el sentimiento político por lo cual pasaría la solución ideal para los regímenes. Primeramente, por la previsión por acción propia del individuo portugués y español, que es decir, por los ahorros que él debería economizar; si tal no fuese ejecutable, la familia sería chamada a cumplir su función social, de amparo y protección; la caridad de la Iglesia se encara como la solución tercera (aunque se vaya reconociendo el cada vez más grande anacronismo de este "sistema") y sólo por último el Estado sería forzado a encarar un sistema previsor, en el que tendría responsabilidades directas:

> «A esmola é precária, aleatória; mais do que as necessidades de quem a recebe e das possibilidades de quem a dá, depende ela do nosso maior ou menor sentimento de caridade: implora-se, não se exige. Diversa é a natureza dos subsídios e pensões pagos pela previdência. Verificado o risco ou realizada a condição – doença, invalidez ou velhice –, o trabalhador não pede: reclama o subsídio ou pensão a que tem direito»[350].

Por ello evaluamos la principal índole que la protección social irá a conocer, organizada por el Estado, es decir, la previsión. Sin embargo, «os grandes fins da previdência social não podem nem devem realizar-se simultaneamente, através de uma hierarquia de possibilidades, mas atendendo à diferenciação das profissões e dos meios regionais e por forma a que o social nunca exceda o económico, devendo antes o desenvolvimento deste ir condicionando o progresso daquele»[351]. De aquí

---

[350] «Palavras de S. Exª o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência social aos trabalhadores da Marinha Grande», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año X, n.º 6, 31.03.1943: 169.

[351] «Primeiro Congresso da União Nacional», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año I, nº 13, 30.05.1934: 3.

deprendemos que el plano social de los "Estados Nuevos" no pasa por una cobertura de dimensión nacional ni pretende la universalidad de todos los individuos a abarcar, pero si, defiende una estructuración asentada en una perspectiva grupal/profesional y dividida en fases, conforme la libertad presupuestaria lo permita.

Ahora bien, es tiempo de que nos acerquemos más de nuestro objeto de investigación, los principales marcos del recorrido político de la protección social en Portugal y España, en particular la política social desarrollada en los regímenes de Salazar y Franco, entre 1933 y 1957.

Relativamente al caso franquista, la política social es percibida como de orientación benéfico-paliativa por Gutiérrez Resa, en una lectura que no reflejará el peso que la política de previsión de seguros sociales asume en la estrategia de política social franquista. Aunque el Estado no demuestre empeño efectivo en cualquier de las dos valías, demostraba la convicción de que en el campo asistencial deberían ser los privados que tomasen la delantera, interviniendo el Estado únicamente en situaciones-limite[352]. Por lo expuesto, estamos seguros que las causas próximas para el desarrollo de la acción de apoyo social por el gobierno del Caudillo, acción esa que en transcurso de los años ganará la forma de una política social, se radican en el panorama de miseria económico-social de la España de principios de los años de 1940: «aquellos primeros años, los más afectados por el hambre, son los de las cartillas de racionamiento, la mendicidad omnipresente, el estraperlo y las colas, la falta de medicinas y de viviendas, restricciones de energía eléctrica casi diarias, y un sinfín de situaciones extremas»[353]. Es, precisamente, dentro de este contexto inicial e inestable que nos empezamos a acercar de la naciente esfera de la política social, área en que el nuevo régimen se apresuró para organizar.

Es ampliamente reconocida la dificultad en estudiar e historiar la realidad y el submundo de la pobreza, de la miseria social, pero es

---

[352] GUTIERREZ, 1993: 45.

[353] GARCÍA, 1990: 398.

precisamente de esta dura realidad humana que despunta nuestro objeto de investigación, las políticas sociales en su vertiente de previsión y asistencia. Ahora, la concretización de estas y su creciente evolución para un modelo de protección social se explica por la afirmación de pobreza en la sociedad[354], además de ser una mayor concienciación de un papel social que tocará al Estado. Efectivamente, si las sociedades humanas no permitiesen el desarrollo de fenómenos de injusticia social y de distribución no equitativa de riqueza, no habría la necesidad de que se concretizaran políticas sociales, o, por lo menos, estas tendrían una menor pertinencia junto de las elites políticas, en este caso en concreto, de los gobiernos tutelados por Franco y por Salazar. En el caso español, debemos distinguir entre dos tipologías de pobreza que potenciaron nuevos rumbos para las políticas sociales: la pobreza que se presenta como estructural (mendigos, pobres y marginalizados, como los alienados, entre otros), por lo tanto, pobreza material de larga duración, de la que es coyuntural[355], provocada por la inestabilidad laboral o todavía, enfocándonos en el *cronos* de nuestro objeto de estudio, por la Guerra Civil española y de las características propias del régimen que en su seguimiento se instala. De este modo, una de las primeras "pruebas" de que los nacionalistas proporcionarían una vida mejor al español común debería ser dada casi de inmediato, o sea, en el transcurso de las operaciones militares internas, a través del apoyo social a las poblaciones, a medida que se "liberaban" del dominio republicano, configurándose el desarrollo de acciones sociales en una de las primordiales áreas de intervención del naciente régimen.

Para las distintas características que la pobreza material adquirió en España, el régimen franquista establecerá diferentes formas y metodologías de cuidados y de intervención pública[356]. En los regímenes autoritarios, el

[354] Sin embargo, «la cuantificación de la pobreza, el cálculo preciso de su importancia numérica en la sociedad española, es otro escollo nada fácil de solventar. Nos falta lo fundamental: la voz escrita de sus protagonistas, los pobres, por cuanto hay que recurrir a informaciones provenientes de categorías sociales alejadas, incluso en confrontación con la realidad objeto de análisis.» MAZA, 1999: 14.

[355] *IDEM, Ibídem*: 11-12.

[356] En 1938, en los inicios del Franquismo aunque todavía en Guerra Civil, el pensamiento intelectual español define beneficencia del siguiente modo: «beneficencia significa el deber moral de todo

Estado es mucho más que una entidad reguladora. E a nivel social, «cuando el Estado llega a decidir que los derechos sociales están por encima de los derechos individuales, hemos cerrado el círculo consistente en concebir los problemas sociales, no como algo personal sujeto a la voluntad del individuo, sino como fruto de una determinación social, cuyo interés común es competencia última del Estado»[357]. Con el paso de los años tanto en España como en Portugal, generalizadamente por Europa occidental, «maduró históricamente la idea de que se tiene un derecho a la protección, que las prestaciones previstas son "jurídicamente exigibles", derecho que deriva bien de la contraprestación previa en forma de cuotas pagadas por el beneficiario o por un tercero por cuenta de aquél, bien del pago de impuestos»[358]. Se presenta así la previsión.

En un primer acercamiento a la política social del régimen español, o sea, en la época en que el Estado se asume como tendencialmente previsor (entre los años de 1938 a 1957, período de influencia falangista y católica en los rumbos de la política franquista) la populación activa, trabajadora, beneficia, teóricamente, de un sistema de seguros sociales obligatorios – aunque todavía fragmentado y algo desarticulado – que era accionado siempre que el trabajador hubiese cotizado y en el momento de la comprobación de alguna situación o riesgo previsto, identificada y encuadrada en las condiciones do seguro social. En este mecanismo, el Estado busca implicar las entidades patronales en la sostenibilidad financiera de esos seguros, pensando de esta forma propiciar una dinámica[359] que implicara todos los grupos sociales, en torno al nivel de vida de la población española. Sin embargo, «el franquismo no necesitaba

individuo de hacer bien a sus semejantes en proporción a los medios de que disponga (...); es el socorro o ayuda que se presta a todo el que se encuentre necesitado, o sea, que carezca de los elementos precisos para la vida o privado para ganar lo que necesitare para mantenerse.» CERDÁ, 1938: 21-22.

357 CARASA, 2007: 143.

358 ALONSO; TORTUERO, 2002: 28.

359 En palabras del régimen, «ir formando una conciencia nacional, necesaria para encontrar en ella la colaboración precisa, el clima imprescindible para eliminar los obstáculos que se opongan a la marcha sin contemplaciones». GIRÓN, noviembre-diciembre 1953: 1181.

el consenso para mantener la paz social y, por tanto, la Seguridad Social universal y redistributiva que se difundía por Europa, desde 1945, no pudo desarrollarse en la España de la posguerra»[360]. Esta realidad interpretada por Comín estuvo en vigor no obstante declaraciones en contrario, como la siguiente, proferida por Franco a lo largo de su extenso consolado:

> «El atraso mayor para la Humanidad sería el poner barreras a la evolución del pensamiento, el pretender cohibir con viejos tópicos el avance esplendoroso de los nuevos conceptos sociales.»[361]

Pero es así. Aunque en su formulación teórica, el Estado social que el régimen de Franco supuestamente desarrolla, ensaye una aproximación al ímpeto vigente en diferentes países del Occidente, en la práctica, el intento de la política franquista pasa por el control y orientación de la sociedad española, haciendo uso de un discurso propagandístico y demagógico:

> «La legislación social de España, como es bien sabido, es tal vez la más progresiva del mundo, y en el nuevo Estado que crearemos, el trabajador encontrará siempre un padre y un amigo.»[362]

O,

> «El Estado social que (...) nos ampara en nuestros derechos, librándonos de los abusos y sirviendo con la mayor equidad y mínima injusticia a nuestro bien común.»[363]

A cubierto de esta metodología paternalista se estructura toda una política social. Acerquémonos de la arquitectura política e institucional de la previsión. Como resultado de tan extensa durabilidad del régimen de Franco, los rumbos de la política social conocen y sufren variación y

---

[360] COMÍN, 1996: 43.

[361] FRANCO, 14.06.1947: 442.

[362] *IDEM*, 07.08.1937: 175.

[363] *IDEM*, 31.12.1954: 548.

evolución y contradicción. Nada mas nada menos que una torrente inmensa de fuentes y bibliografía contemporáneas se ofrece a este estudio, realidad de sencilla aprehensión: «Nos encontramos en el "barroquismo" de la burocracia, se multiplican y entrelazan los organismos relativos a servicios sociales de diferentes ministerios y de cada uno de ellos brota la propia documentación haciéndose difícil analizar de una manera exhaustiva la misma»[364].

Formalmente, la previsión radica en el Ministerio de Trabajo[365] (así denominado en 1939) su cerne[366]. Dentro de este se contabilizan cinco Direcciones Generales, entre las cuales la de la Previsión, con la función principal de tutelar y planificar todo el desarrollo y actividades en el ámbito de la política de apoyo social[367]. El contacto con el terreno, con la realidad del país, es asegurado a través de las Delegaciones Provinciales, responsabilizadas por el funcionamiento y respecto por los procedimientos

---

[364] PERDOMO, 1988: 281.

[365] El Ministerio es instituido por la Ley de 08.08.1939, aunque su reglamento orgánico esté datado de 04.08.1952.

[366] El antecesor de este Ministerio fue el de Organización y Acción Sindical. En 1975, De Miguel consideraba este ministerio como pobre, o inferior, en el escalonamiento burocrático del aparato de Estado franquista. Cf. DE MIGUEL, 1975: 199. Nos demarcamos de esta interpretación, pues sostenemos, para el período de Girón de Velasco, la centralidad e importancia de las políticas sociales entre las políticas del régimen, que las idealizaba como instrumentos fomentadores de consensos en la sociedad española.

[367] Pormenorizadamente, y de acuerdo con voz oficial, esta Dirección estaba encargada de: «El estudio, régimen y desenvolvimiento de los Seguros sociales unificados y complementarios, y de las disposiciones sobre protección a la familia; la preparación, aplicación y desarrollo de las disposiciones legales en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales [sic], la autorización y registro de las Entidades aseguradoras y la intervención de las mismas; el régimen y protectorado de las Cajas Generales de Ahorro popular y las cuestiones relativas a Mutualidades y Montepíos, Cooperativas y demás instituciones de previsión, así como la autorización, registro e intervención de esta clase de Entidades; Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a la observación por Empresas y trabajadores de los regímenes obligatorios de previsión y de los relativos a la aprobación y funcionamiento de toda clase de instituciones de previsión; Conocer y decidir de los recursos que se interpongan con arreglo a las disposiciones legales de aplicación respecto a las materias expresadas en los apartados anteriores y informar e intervenir, dentro de la esfera de su competencia, en la preparación de los Convenios, y Tratados internacionales en relación con la seguridad social, dictaminando sobre la legislación extranjera aplicable a la materia.» Reglamento Orgánico de 4 de agosto de 1952, cit. por FERNÁNDEZ, 1954: 46-47.

instituidos dentro de su área geográfica, por lo tanto, en cada provincia. Igualmente bajo la tutela del Ministerio de Trabajo se encuentran algunos organismos autónomos, siendo el principal el Instituto Nacional de Previsión, que se asume como uno de los centros de gestión y control de la intervención social del régimen. El Instituto había conocido su concretización formal en 1908, aunque la génesis del INP se pueda radicar en 1899 y en 1905, fechas en que el Instituto de Reformas Sociales solicitó la redacción de un proyecto de ley para el efecto. La aprobación parlamentar de esta nueva institución fue concretizada dentro de una unanimidad que ahora puede ser interpretado como un consenso amplio, o como débil convicción de su durabilidad y capacidad de acción[368]. En términos organizativos, el INP está dotado de autonomía administrativa y financiera, lo que no significa, sin embargo, su independencia del poder político. Este organismo sufre diversas reorganizaciones en el período franquista (1938, 1940, 1945 y 1950[369]), que pasan, entre otros aspectos, por la asunción de la presidencia del INP por el detentor de la cartera de Trabajo, teniendo este la posibilidad de delegar el cargo[370], aunque más tarde el nombre indicado pasará a estar dependiente de la aprobación del consejo de ministros[371]. Este aumento de poder del Ministerio de Trabajo se consagra por decreto en 1942 y es, explicado en palabras del régimen, para «establecer una conexión más eficaz y directa con los órganos rectores del Instituto, que garantice en todo momento la unidad de orientación política, basada en el más exacto conocimiento de cuantos problemas se plantean con motivo de la organización y funcionamiento de los Seguros sociales»[372].

---

[368] MONTERO, 1988: 243 y 249.

[369] Decreto de 14 de julio de 1950, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 199, 18.07.1950: 3133-3142.

[370] Decreto-ley de 14 de diciembre de 1942. Sin embargo, estando las jefaturas ahora dominadas por la elite política del falangismo, los técnicos, los funcionarios seguían siendo, en su mayoría, de carácter católico-social, por lo que no se opera la transfiguración total en el INP. Cf. ÁLVAREZ, 2009: 255-256.

[371] No obstante esta toma del INP por la estructura del poder central franquista, afirmaba Jordana que «en ningún momento se olvidó el principio de autonomía de la institución encargada de la gestión de los Seguros Sociales.» JORDANA, 1953: 68. Difícilmente esta declaración podría ser diferente.

[372] Decreto de 14 de diciembre de 1942: «Artículo 1º - «A partir de la publicación de este Decreto, corresponderá al Ministro de Trabajo, y, por su delegación, al Subsecretario de dicho Departamento, la

Se entiende que tal medida se constituye como condición para dar cumplimento al dispuesto en la Declaración X del Fuero del Trabajo, la edificación de una red de seguros sociales y su funcionamiento lo más harmonioso posible. Esta reorganización del INP está concluida en 1945. Lo mismo es decir que, siendo el INP un instituto público, pero de cariz autónomo, el ímpeto del Ministerio de Trabajo, dirigido a partir de 1941 por el falangista Girón de Velasco, lo percibe como un instrumento de gran utilidad para la difusión de los hábitos de previsión en las poblaciones, bien como un organismo de importante control político, debido a la materia de la cual se ocupa, el social. En suma, durante la dictadura, este organismo está idealizado como un instrumento para educar la sociedad española, significando esto, forzar la sociedad para la previsión y para el ahorro y, además, gestionar los seguros sociales y apoyar el gobierno en estas materias[373].

En la construcción de este pretenso Estado social importará notar el contenido del Decreto de 21.04.1938, expedido por el Ministerio de Organización y Acción Sindical (creado en el anterior mes de enero), prohibiendo la constitución de cualquier tipo de sindicatos libres, partiendo de la iniciativa de los trabajadores. Además, ya en el Fuero del Trabajo, aprobado un mes antes em Burgos, se había consagrado que «a través del Sindicato [el nacional, oficial], el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador»[374]. A 26.01.1940 es promulgada la Ley de Unidad Sindical, instituyendo los sindicatos nacionales dentro de la Organización Sindical Española, o sea, una creación de índole fascista, promocionada, o mejor dicho, impuesta por el nuevo régimen, en un intento de armonizar el mundo laboral – dice el discurso oficial –, de controlar patronato y proletariado – señala la interpretación histórica. De este modo,

Presidencia del Consejo y de la Comisión Permanente del Instituto Nacional de Previsión, de los que será Vicepresidente nato el Director general de Previsión.»

[373] GARCÍA, 1990: 405.

[374] Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración III, ítem 5, en *Leyes Fundamentales del Estado Español*, 1964: 11-12.

otro organismo tutelar es la Organización Sindical Española, OSE, que, no obstante su matriz sindical, está desprovista de cualquier derecho legal de asumir posiciones efectivamente protectoras y reivindicativas para los trabajadores y, por lo tanto, posiblemente contestatarias del poder político. Bien por el contrario, la OSE es más bien un brazo represivo, vigilante y colaboracionista con el Estado franquista[375]. La OSE tiene, sin embargo, como mayor y oficial designio transmitir al Estado «las aspiraciones y necesidades que en el orden económico y social sean sentidas por los elementos productores de la Nación»[376]. Por lo tanto, este organismo encuadrará tanto al patronato como a los trabajadores, de forma obligatoria en la calidad de productores, luego suprimiéndose – por lo menos en la formulación teórica – la cuestión de la lucha de clases, tan susceptible para el régimen.

A principios de los años 1960, Franco definirá la OSE como:

> «Instrumento de armonía entre las clases, cauce y participación de los elementos productores en las tareas públicas y uno de los más eficaces medios de promoción del desarrollo económico-social»[377]

Además de lo expuesto, Franco clarificará el propósito cimero da OSE cuando, en 1964, afirma que:

> «Esta función práctica de forjar la conciencia social de los españoles, dentro de los principios que el magisterio de la

---

[375] Cf. MOLINERO, 2005b: 50.

[376] Ley sobre la Unidad Sindical, art. 1º, de 26 de enero de 1940, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 31, 31 de enero de 1940: 772. Revocada por la Ley 1/1971, de 17 de febrero de 1971, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 43, 19 febrero 1971: 2752-2762. Franco afirma: «los Sindicatos adquirirán, sin embargo, capacidad bastante para montar las ingentes obras con las que el Movimiento siente prisa por redimir a muchas gentes de España de su miseria secular. FRANCO, noviembre 1940: 990.

[377] *IDEM*, 02.10.1961: 49.

> Iglesia Católica nos enseña, constituye una de las misiones más transcendentales de nuestra Organización Sindical.»[378]

La OSE tiene en su cúspide el Delegado Nacional de Sindicatos que, por su vez, se encuentra dependiente del Secretario Nacional (más tarde, General) de la FET-JONS. De este dependen los Vicesecretarios Nacionales de Ordenación Social, de Ordenación Económica y, posteriormente, el de las Obras Sindicales y el de la Organización Administrativa. El primer suporte de la OSE pasa por una estructura territorial compuesta por Delegaciones en las provincias, comarcas y locales de las Centrales Nacional-Sindicalistas, CNS[379]. Estas habían sido creadas en 1937, a través de la unificación de organizaciones patronales y de trabajadores de carácter falangista, tradicionalista y católica, aunque bajo el mando del Falangismo.

El segundo apoyo de esta organización es la estructura sectorial, compuesta por los Sindicatos Nacionales[380], que se encuentran agrupados en segmentos de actividad económica[381] – agricultura, industria, comercio y servicios –, sumando un total de 28 Sindicatos Nacionales[382] – es este el universo de acción de la OSE, a la cual... «han de írseles reconociendo un mayor campo de actividades»[383], permitiendo al Estado desvincularse, en

---

[378] *IDEM*, 08.07.1964: 785. Amaya Quer sustenta que, en la década de 1960, para el régimen y sobre todo para la propia estructura sindical, «la Organización Sindical se postulaba como la *consciencia social* del Régimen». AMAYA QUER, 2010: 304. La realidad es, sin embargo, diferente, pues «Franco situaba l'OSE al centre de l'escena política, però la realitat va quedar molt lluny d'aquell protagonisme». MOLINERO, 2005: 47.

[379] O Delegaciones provinciales de sindicatos. «Las primeras [Centrales Nacionales Sindicalistas], articuladas en Sindicatos o Hermandades, son la entidad local de aquella comunidad. (...) en las CNS realiza la Falange todo su sentido de comunidad y de encuadramiento en milicia del pueblo». FRANCO, Francisco, noviembre 1940: 990.

[380] Cf. MARÍN; MOLINERO; YSÀS, 2001: 35-37.

[381] «El Sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará, principalmente, su política económica. Al Sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional.» Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración XIII, ítem 5, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 16.

[382] AMAYA, 2010: 48-49.

[383] FRANCO, 02.10.1961: 49: «Ello permitirá, a su vez, que los órganos del Estado puedan dedicarse más intensamente a otras nuevas tareas y a las que son sus funciones privativas e intransferibles.»

parte, de incumbencias que entiende que no le corresponden, consideramos entre ellas, la organización y sustentación del apoyo asistencial. Los Sindicatos Nacionales abarcan organismos empresariales y organismos obreros, cada uno incluyendo Secciones y Juntas Económicas, y, Secciones y Juntas Sociales, respectivamente.

Las Obras Sindicales corporizan el tercero soporte de la OSE y llevan a cabo una acción de carácter asistencial y de previsión, dinamizadas a partir de la creación de la Vicesecretaría Nacional de Obras Sindicales, en noviembre de 1941[384], como arriba indicado. Esta será la vertiente más visible de la OSE junto a la sociedad española, así como aquella que más dice respecto a las políticas sociales. Dentro del abanico de nueve Obras Sindicales desarrolladas[385], destacamos la Obra Sindical de Previsión que presenta como funciones principales el desarrollo del hábito y valor del ahorro – por lo tanto un desiderata pedagógico –, desarrollo del seguro obligatorio, bien como el apoyo a las mutualidades voluntarias[386], o sea, de alguna forma más competitiva que para completar los seguros gestionados por el INP (que no es totalmente falangista[387]). Independientemente de la situación, es asertiva la afirmación de que «la OSE fue siempre una pieza insustituible entre los instrumentos de control social imprescindibles para el mantenimiento de la dictadura»[388]. No obstante toda esta formulación de la OSE, y la posición que esta ocupa en el organigrama de los sectores del Estado, la Organización poco consigue determinar la agenda de política

[384] En la lectura de Arturo Álvarez, la creación de las Obras Sindicales se encuentra directamente relacionada con los obstáculos con que se deparan los falangistas en su intento de afirmación e influencia políticas. Siendo así, habrán desarrollado las Obras Sindicales una característica paralela al sistema público, pero potenciando la descoordinación del sistema: Cf. ÁLVAREZ, 2009: 241.

[385] Hogar y Arquitectura, Lucha Contra el Paro, Artesanía, Educación y Descanso, Formación Profesional, Colonización, Previsión, Cooperación y 18 de Julio, esta última con la función de promocionar la diseminación del Seguro de Enfermedad. Para una caracterización de las Obras Sociales véase: MOLINERO, 2005a: 127-158.

[386] FERNÁNDEZ, 1954: 358; PÉREZ, 1952: 23.

[387] Álvarez apoya la tesis de que el INP, entre 1938 y 1950, es el escenario de una lucha por el control de la política social franquista entre falangistas y católico-sociales. Cf. ÁLVAREZ. 2009: 261 y ss.

[388] MOLINERO, 2006: 104.

social del Nuevo Estado, que es fuertemente controlada por el Ministerio de Trabajo. Cabe destacar, además, que la OSE se incorpora en la propia organización del Estado en la medida en que aquella organización está dirigida por un delegado nacional bajo la responsabilidad del Ministro Secretario del Partido Único. Más tarde, por ocasión del período tecnocrático, después de la promulgación de la Ley Sindical en febrero de 1971, la cúpula de la OSE seguirá siendo gobernada por un delegado nacional, equiparado a la categoría de ministro sin cartera, pero ahora autónomo del Secretariado del Partido Único[389]. Regresando a los rumbos iniciales de las políticas sociales, estos se quieren fuertemente controlados por el poder político. Así, relativamente al Ministerio de Trabajo y a la OSE, será siempre entendimiento del primero titular de aquella cartera – Girón – que su ministerio y la OSE configuran organismos de características complementares, al servicio de una política social falangista unívoca[390]. Sin embargo, la historia demuestra que no siempre son pacíficas las relaciones entre estos, Ministerio de Trabajo y OSE – dominados ambos por los falangistas[391] –, como por ocasión de 1945, cuando una subcomisión creada para estudiar un sistema unitario de seguros sociales presenta una propuesta en que se argüía la gestión exclusiva de los seguros sociales, en aglomerados poblacionales inferiores a 3000 habitantes, por la OSE, lo que equipararía a colocar en las manos de esta organización cerca del 81% del espacio español. La discusión de la propuesta será (de)terminada por orden de Girón de Velasco[392].

Una otra estructura de la previsión franquista es el mutualismo, consubstanciado específicamente en las Mutualidades Laborales, inicialmente bajo la jurisdicción de la OSE y que durante el Franquismo van a presentar primeramente un carácter voluntario, funcionando en una lógica

[389] ESPINA, 2007: 104 e 121.

[390] MOLINERO, 2006: 101.

[391] La «gran comunidad (...) sindical (...) bajo el mando de FET e de las JONS». Ley de Bases de la Organización Sindical, cit. por MONTOYA, 1992: 347.

[392] ÁLVAREZ, 2009: 241.

suplementaria de los seguros sociales obligatorios. Además, este mutualismo crece al inicio del régimen en la medida que los seguros sociales se muestran insuficientes. Avanzando en la cronología, ya en los años de 1950, las cuotas de las Mutualidades[393] son conseguidas a partir de las cotizaciones obligatorias en las empresas y las coberturas abarcan esencialmente las situaciones de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez[394]. Así, las Mutualidades Laborales se van a convertir en un sistema de previsión obligatorio, de carácter nacional y en concomitancia (por no decir superposición) con los seguros sociales del INP. Esta situación es vista desfavorablemente por parte de los técnicos y funcionarios del Instituto, pues este Mutualismo está percibido como una clara duplicación de funciones y causador, por lo tanto, de gastos superfluos[395], desorientación y, entiéndase, diseminación del poder de influencia que, cuanto más concentrado, más fuerte. Aun así, su acción pasa por garantizar cobertura a riesgos que no están previstos por el sistema estatal, en una efectiva característica que cumplimenta el referido sistema. Además, en 1954 es aprobado el Reglamento General de Mutualismo Laboral[396], pasando aquellas a estar bajo la alzada administrativa del Servicio de Mutualidades Laborales[397]. Estas se configuran en una de las mayores realizaciones de la política social bajo la égida de Girón de Velasco, aunque en la práctica representara un obstáculo más a la puesta en práctica y armonización del funcionamiento del sistema de apoyos sociales franquista. En 1960, las Mutualidades extenderán su rayo de acción y pasarán a englobar los trabajadores por cuenta propia, trabajadores de la área de los servicios y comercio, abarcando un largo espectro de previsión, volviéndose

---

[393] «En 30 de junio de 1949, estaban afiliadas a dichas Mutualidades y Montepíos 161.383 empresas, y el promedio mensual de trabajadores asegurados ascendía a 2.109.651 pesetas.» JORDANA, 1953: 172.

[394] COMÍN, 1996: 42-44.

[395] ÁLVAREZ, 2009: 257.

[396] CALLE, 1998: 299-300.

[397] Este había sido promulgado por Orden de 24 de octubre de 1946, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 304, 31.10.1946: 7970-7971.

de esa forma, más que secundario o substitutivo, en un sistema paralelo a los seguros sociales públicos[398].

En la otra cara de la moneda, del lado del Salazarismo y de acuerdo con el espirito corporativo del régimen portugués en que concierne a la política social, el Estado Novo debería intervenir solamente en los temas en que los organismos «naturales» no sean capaces de concretizar. Así, y comparativamente, el Estado Novo no promueve un mutualismo obligatorio de característica estatal como en España. El mutualismo por tierras lusas será siempre de forma libre y, como señalamos, decae en número y en importancia durante la vigencia del Salazarismo. El Estado portugués se substituye a las iniciativas privadas, a través de la acción del Instituto Nacional de Trabajo y Previsión, así como de las Casas del Pueblo y Casas de los Pescadores, que aumentan en número, alimentándose de las Mutualidades de índole privada. Diciendo privada, se dice libre, diciendo libre, se dice democrática, por lo que queda evidente la razón por la cual el Estado Novo desencadena una verdadera acción persecutoria a esta tipología de previsión social.

De este modo, y pasando a la malla organizativa de la previsión en el Estado Novo, esta entra en construcción a principios de los años 30 en adelante. Entra en construcción dentro de la opción corporativa que el Estado Novo quiso adoptar, lo que naturalmente condicionará la matriz genética de la naciente previsión social. El "gen" más visible de esa matriz corporativa es el rechazo, la demarcación que el régimen patentiza de los designados Estados de Bienestar. El Estado Novo no seria, a la luz de sus articulados fundadores, un *Welfare State*, pero sí un Estado que dotaría la sociedad, organizada «naturalmente», es decir corporativamente, de estructuras legales y administrativas de una protección social que debería ser construida por los interesados. De alguna forma, el papel que el Estado Novo debería asumir relativamente a las políticas sociales, o inversamente, el lugar que las políticas sociales deberían ocupar dentro de la máquina estatal sería una síntesis entre la indiferencia social verificada en el período

[398] GARCÍA, 1990: 406.

liberal del siglo XIX y los modelos nacientes de Estados de Bienestar que todo asegurarían, dejando a cargo de los individuos nada más que la «irresponsabilidad» de la «ociosidad».

Sobre esta cuestión apreciemos algunos entendimientos diversos a la fecha: «todos os serviços [de assistência e previdência] fiquem centralizados num departamento do Estado, que goze da mais ampla autonomia técnica e administrativa, fora, portanto, da alçada de contingências políticas, de arranjos ministeriais, tão frequentes na agitada vida política-social presente», llegando incluso a proponerse un Alto Comisariado de Servicios Sociales[399]. Esta visión recogerá en parte, una vez que el autoritarismo del nuevo régimen anulará las dinámicas de un sistema político con diferentes partidos. Por otro lado, asistiremos a la politización creciente de las cuestiones y soluciones sociales.

En palabras de 1960, pero que nos parecen retratar la visión del Estado Novo en toda su duración sobre la esfera de acción de la previsión y de la asistencia, se da cuenta de la proximidad entre las dos modalidades de protección social:

> «Nem pela natureza das necessidades a cobrir, nem pelos meios que fundamentalmente utilizam, se diferenciam as actividades da previdência social das da assistência. Uma e outra destinam-se a acudir a deficiências dos indivíduos e das famílias, pela prestação de benefícios adequados à satisfação das necessidades verificadas. Distinguem-se pelas formas de organização, aparecendo como elemento característico da previdência o método do seguro.»[400]

En el paquete legislativo de 1933 es instituido el nuevo organismo de superintendencia de la previsión (lo que incluye, de igual modo, Grémios, Sindicatos Nacionales, Casas do Povo y Casas dos Pescadores) del Estado: el Instituto Nacional de Trabajo y Previsión (INTP), integrado en la

---

[399] CARVALHO, 1932: 13 y 17.

[400] *32 Anos ao Serviço de Portugal. Revolução Corporativa*, 1960: 174.

Subsecretaria de Estado de las Corporaciones y Previsión Social. El INP español precede en varios años (1908) el INTP portugués, siendo que el primero acabará, en los futuros tiempos franquistas, por funcionar dentro de los dictámenes del poder autoritário, tal como su congénere portugués: «O I.N.T.P. tem por fim assegurar a execução das leis de protecção ao trabalho e as demais de carácter social, integrando os trabalhadores e restantes elementos da produção na organização corporativa prevista no Estatuto do Trabalho Nacional, em harmonia com o espírito de renovação política, económica e social da Nação portuguesa»[401]. Será igualmente de su competencia «estudar os problemas do trabalho e de previdência e respectivas soluções, fomentar e orientar a organização corporativa e propagar o espírito da nova ordem social»[402]. En el sentido de obtener una información más profunda y regular de las actividades de este nuevo órgano político, inmediatamente en 1933 se inicia la publicación de *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência* en que, entre otros predicados, «se irão também recolhendo todas as notas de jurisprudência (…) e se agruparão os elementos de estudo indispensáveis para a resolução dos problemas que se nos apresentam»[403]. El INTP se organiza en cinco secciones: acción social, trabajo y corporaciones, previsión, inspección y previsión, casas económicas y vida familiar. La estructura y funcionamiento del INTP irá a ser reorganizado en 1942, aunque manteniendo los propósitos para los cuales había sido creado, por decreto que revocará el inicial de 1933 (n.º 23.053)[404].

Poco más de un mes después conoce la promulgación el extenso reglamento del Instituto, conteniendo 244 artículos, dándose, de este modo, ejecución al articulado precedente[405]. El balance que el régimen hace

---

[401] Decreto-ley nº 23.053, de 23.09.1933, art. 2º, en *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa publicada no ano 1933, segundo semestre*¸ 1941: 240.

[402] *IDEM, Ibídem*, art. 5º : 240.

[403] «Função do Boletim», en Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência", Año I, nº 1, 30.11.1933: 1.

[404] Decreto-ley nº 32.443, en *Diário do Governo*, nº 272, de 24.11.1942: 1437-1440.

[405] Decreto-ley nº 32.593, en *Diário do Governo*, nº 300, de 29.12.1942: 1621-1646.

de la acción de este Instituto es bastante positivo, tanto en las medidas que va tomando, como en la red de servicios que fiscaliza, o en los recursos humanos y financieros que tienen a su disposición: en el primer año de su actividad se contabilizan 202 funcionarios, que representan un encargo de 1.545.989$70 escudos, contrariamente al extinto Instituto de Seguros Sociales Obligatorios republicano que inició su actividad (1919) con 932 trabajadores a su servicio. Llegados a 1943, el INTP dispone de 436 funcionarios[406].

La acción del INTP se desarrolla, a lo largo de los años de 1930 y 1940 – además de intentar controlar los abusos patronales ante sus colaboradores, así como asegurar que el patronato estuviese conforme, entiéndase dentro, de la nueva organización gremial del trabajo –, direccionada para los campos de la previsión y del trabajo, encuadrados por él en la organización corporativa de la Nación, por lo que el régimen reiterará un generoso balance de su actividad: «as realizações atingiram um volume que é já hoje deveras notável»[407]. Estas dos posturas legislativas tienen como fines principales la inclusión de la población activa en una estructura de política social, así como el cumplimiento y desarrollo de la misma.

A mediados de la década de 1940, el régimen decide aumentar la burocratización en el sector de la previsión a través de la institución del Consejo Superior da Previsión Social. Esta decisión tuvo lugar después de los trabajos desarrollados por una comisión nombrada a 12.12.1944 y presidida por Manuel Rebelo de Andrade, ex-Subsecretario de Estado de cartera, para estudiar diferentes problemas relacionados con la previsión social. Del trabajo desarrollado resulta el decreto-ley 35.410, de 29.12.1945, que actualiza los mecanismos de recogida de las contribuciones para la previsión y subvención de familia. De esta evolución legal emana la idea de que «conviria criar um órgão superior que coadjuvasse o Governo

[406] *Dez Anos de Política Social 1933-1943*, 1943: 35.

[407] *IDEM, Ibídem:* 14.

no estudo dos problemas da previdência social»[408], lo que se concretiza a 08.10.1946. El propósito enunciado de este nuevo organismo se asemeja al de la Cámara Corporativa, como órgano consultivo, de estudio (en este caso de cuestiones relacionadas con la previsión estatal) e de apoyo técnico y práctico, como se puede comprobar por la inclusión en su estructura dirigente de un inspector judiciario y de un médico «com reconhecida competência nas matérias de previdência social»[409]. El Estado Novo reconoce que esta creación no es suya, pues en la Primeira República había un organismo con el mismo nombre en marzo de 1916, pero que pasados treinta años, Castro Fernandes, el Subsecretário de Estado en funciones, vaticinará haber sido «uma espécie de antecipação à Júlio Verne ou à Wells, uma espécie de profecia, de profecia que só hoje se podia verificar»[410]...

Ya hemos hablado anteriormente de diferentes nombres que lideraron los destinos de la previsión social en Portugal, concretamente delante del órgano político con tal responsabilidad, esto es, el Subsecretariado de Estado de las Corporaciones y Previsión Social. Nótese, en esta arquitectura institucional, el segundo plano de la previsión ante el ideal de corporación, lo que revela la importancia secundaria que el Estado Novo dedica a esta valencia de la gestión política. Mientras que en España, Girón de Velasco suma años y años al mando de la política social franquista, político fuerte en liderazgo de una política estatal decisivo para el Franquismo, en Portugal vemos solamente pasar un conjunto de subsecretários de Estado por la función de controlar los destinos de la previsión. A saber: Pedro Teotónio Pereira, 1933-1936; Joaquim da Costa Leite, fugazmente entre 1936-

[408] FERNANDES, 23.12.1946: 505.

[409] Este Conselho se organizaba en ocho secciones, que son clarificadoras de las áreas que el régimen priorizaba dentro de la previsión social: orgánica y estructura de las instituciones de previsión; premios de seguro, reservas matemáticas y fondos de reserva; asistencia médica y farmacéutica, subsidios de enfermedad y por fallecimiento; reformas por invalidez o límite de edad y supervivencia; fiscalización; vivienda obrera; abono de familia y accidentes de trabajo: Decreto-ley nº 35.896, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIII, nº 19, 15.10.1946: 401. En cuanto al *modus operandi* del Conselho, este contemplaría estudios y requerimientos de autoría individual de cada uno de los vocales de la dirección, o mediante debate y examen de los asuntos en sesiones de sección, o en debates plenarios para una discusión más profunda. Cf. FERNANDES, 23.12.1946: 505-506.

[410] *IDEM, Ibídem*: 505.

1937[411]; Manuel Rebelo de Andrade, 1936-1940; Joaquim Trigo de Negreiros, 1940-1944; António Júlio de Castro Fernandes, 1944-1948 y, António Jorge Martins da Mota Veiga, 1948-1950, el último subsecretario de Estado antes de la creación del Ministerio de las Corporaciones y de la Previsión Social, que ocurre en 1950. En esta década, el nuevo Ministerio conoce dos titulares, José Soares da Fonseca, 1950-1955, y Henrique Veiga de Macedo, que ocupa el lugar entre 1955-1961. El responsable político que más perdurará en la dirección del ministerio, más precisamente entre 1961-1970, será José João Gonçalves de Proença. Baltasar Leite Rebelo de Sousa será el penúltimo titular, entre 1970-1973. Al final, entre 1973-1974, será Joaquim Dias da Silva Pinto el último ministro. Esta mutación administrativa del régimen permite interpretar que, por un lado, el Estado Novo confiere, finalmente, alguna mayor dignidad y relevancia a la política social, ramo de previsión, dentro de las políticas estatales, y por otro, intenta terminar la construcción del edificio corporativo que empezó en los años 30, aunque con un retraso de 17 años desde su consagración en la Constitución de 1933, ampliándose el hiato para 23 años, se contabilizamos hasta la formalización de las primeras corporaciones, en 1956[412].

2.4. Las bases legales para la Previsión Social

2.4.1. El Fuero del Trabajo / El Estatuto del Trabajo Nacional

Toda la malla institucional relativa a la previsión en los regímenes ibéricos se organiza y actúa dentro de un encuadramiento teórico y legal que, en la España franquista, se define por el Fuero del Trabajo y por el

[411] En una nota más breve que la anterior, João Pinto da Costa Leite (1905-1975) se convierte en uno de los hombres de confianza de Salazar, lo que se comprueba por el hecho de haber sido el ministro que estuvo más tiempo en funciones de toda la dictadura. Habiendo sido breve su paso por el Subsecretariado, deja, con todo, su marca en la definición del corporativismo del Estado Novo, en la obra: LEITE, 1936.

[412] La excepción fue la Corporación de los Lanificios, creada en 1939. En 1956 fueron instituidas seis, en 1959 dos y en 1966 se suman tres, totalizando doce Corporaciones.

Fuero de los Españoles, principalmente, y en el Portugal salazarista por la Constituição de 1933 y por el Estatuto do Trabalho Nacional.

El primer documento, como hemos estado señalando, representa la fundación principal de la ideología y programa social franquistas, concretamente en las áreas del trabajo y concepción societaria, sobre la cual el naciente régimen de Franco quiere edificar un Nuevo Estado[413]. Aún en plena Guerra Civil, Franco anuncia en la ciudad de Salamanca un instrumento de promoción e equidad de los españoles, como objetivo central de la acción del nuevo régimen en marcha:

> «El estudio y preparación de una carta de trabajo, en que vean nuestras clases un ordenamiento jurídico que asegure la producción y garantice las condiciones de vida de las clases obreras, al par de la normalidad en el desenvolvimiento de establecimientos industriales»[414]

El Fuero de Trabajo, que llega incluso a ser llamado de «Constitución social»[415] aunque no poseyendo valor legislativo efectivo por motivo de ser una carta de principios, debería ser concretizado en la ley, a través de documentos reglamentarios. Por la redacción del Fuero de Trabajo quiere Franco dar una señal e inscribir la tradición católica, el nacional-sindicalismo, pero sobretodo la noción de justicia social, su justicia social, o sea, una justicia nacional y orientada por el poder político, en la primera línea de su acción y, en realidad, como instrumento al servicio del poder. Así se pregona «la justicia social, que es la obra orgullo de nuestro

---

[413] Más de un cuarto de siglo vuelto sobre el arranque del régimen, Franco rememora, y revisa, el contexto político en el que se había promulgado el Fuero del Trabajo, en lo que consideramos ser una tentativa de justificar la naturaleza fascista del documento: «Eran los tiempos, que ya muchos no pueden recordar, en que España se jugaba el todo por el todo en una lucha en la cual el enemigo de enfrente no era verdaderamente los españoles que combatían, sino las ideas y los intereses de las Internacionales que los aprisionaban. Había que dejar perfectamente claro por lo que se luchaba, que nosotros no lo hacíamos por una clase determinada o por una visión anticuada de la vieja España.» FRANCO, 22.11.1966: 28.

[414] FRANCO, 18.07.1937: 42.

[415] FERNÁNDEZ, 1954: 37.

Régimen»[416]. Por otro lado, este Fuero se presenta, claramente, como un instrumento explicativo y de atracción de los españoles, propagandístico, por lo tanto, para los ideales y líneas de rumbo presentadas por el régimen.

Subyacente a toda la construcción de la política social franquista, además del concepto de justicia social, está la noción de trabajo. Este concepto conoce diferentes entendimientos conforme la tipología del régimen político que lo define (véase la definición presentada anteriormente por la Segunda República). Para el Franquismo, el trabajo es

> «La participación del hombre en la producción mediante el ejercicio voluntariamente prestado de sus facultades intelectuales y manuales, según la personal vocación en orden al decoro y holgura de su vida y al mejor desarrollo de la Economía nacional»[417].

El régimen define incluso el trabajo como un deber y derecho social, simultáneamente, pues de acuerdo con la ley fundamental, «el derecho de trabajar es consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria»[418]. Para que no quedaran dudas sobre cuál era el peso y control políticos que el régimen colocaría sobre el cumplimiento de la obligatoriedad del trabajo, Franco declarará que,

> «El Fuero del Trabajo es el código que encierra toda nuestra doctrina, y yo os aseguro que se llevará a cabo y que el trabajo será, junto con un derecho, un deber.»[419]

A mediados del siglo, Franco define este documento de la siguiente forma:

---

[416] FRANCO, 18.07.1946: 743.

[417] Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración I, en *Leyes Fundamentales del Estado Español*, 1964: 9.

[418] *IDEM, Ibídem*, ítem 3: 10.

[419] FRANCO, 02.06.1942: 187.

> «El Fuero de Trabajo, obreros que me escucháis (...) elevaba a Derecho constitucional español los derechos sociales de los trabajadores ante el Estado y las obligaciones y deberes de aquél frente a sus masas productoras.»[420]

Cinco años antes de que la España franquista promulgara su documento que entendemos hacer o lugar y la función de una carta social, el naciente régimen del Estado Novo portugués promulgaba dos documentos legales que se constituían como los pilares de la futura política social salazarista. Así, en ese año fundador de 1933 es promulgado el Estatuto do Trabalho Nacional (decreto-lei n.º 23.048, bien como la Constituição que más adelante se comenta) que, en cierta medida, completa, precisa e investiga[421] el sentido social del articulado constitucional (el cual destacaremos posteriormente) en materia de trabajo, obligaciones y derechos de las partes intervinientes en el sistema: «Porque existe em sociedade, porque nasce e vive dentro de uma colectividade constituída, o homem está adstrito a deveres inflexíveis de solidariedade, a obrigações indeclináveis – que tem de respeitar»[422], siendo que uno de los deberes y uno de los derechos que le asiste es precisamente el del trabajo. Este texto legal cimenta toda la concepción corporativa/económica y social/moral del régimen estructurado por Oliveira Salazar. De este modo, el trabajo pasa a normativo legal, pero más que eso, pasa a la premisa y condición moral del bien de la colectividad: «A Nação Portuguesa constitui uma unidade moral, política e económica, cujos fins e interesses dominam os indivíduos e grupos que a compõem», definiéndose que «O Estado tem o direito e a obrigação de coordenar, regular superiormente a vida económica e social, determinando-lhe os objectivos»[423]. El trabajo ocupa, así, un lugar cimero e el ideario social de ambos regímenes ibéricos. En el artículo 21.º, el

---

420 FRANCO, 19.06.1950: 4.

421 Cf. LUCENA, 1976: 180. Por la centralidad que el Estatuto do Trabalho Nacional ocupa en la estructuración del sector de la previsión social corporativa, este articulado legal es, generalmente, considerado como para-constitucional. Cf. LUCENA, 1999-2000: 154.

422 *ABC do Seguro Social*, 1949: 13.

423 Decreto-ley nº 23.048, en *Diário do Governo*, nº 217*,* de 23.09.1933, arts. 1º y 7º: 1655.

articulado afirma que «O trabalho, em qualquer das suas formas legítimas, é para todos os portugueses um dever de *solidariedade social*»[424], lo que, de alguna forma, deja trasparecer ya una preocupación notoria con la protección social, dentro del modelo que se está delineando, además de explicitar que el trabajo es, sobre todo, un deber y menos un derecho.

Igualmente, en Portugal, el trabajo, su concepto, recibe atención por parte del presidente del Conselho de Ministros:

> «Damos a este termo [trabalho] um significado latíssimo e fazemos entrar nesta categoria económica todo o esfôrço de ordem intelectual ou física que tem intervenção e utilidade directa ou indirecta no processo de produção, desde o professor ao governante, desde o agente da ordem ao simples operário. (...) o trabalho é um dever social.»[425]

Y como remate de este punto hacemos notar las siguientes consideraciones de Salazar, en un estilo discursivo agresivo, propio del dictador portugués sobre todo durante los años de 1930:

> «Não discutimos o trabalho nem como direito nem como obrigação. Não como direito, porque seria obrigar aqueles que não têm senão o seu braço a morrer de fome; não como obrigação, porque seria conceder aos ricos o direito de viver do trabalho dos pobres. Porque dele se alimenta a vida, provém a riqueza das nações e deriva a prosperidade dos povos, o trabalho é glória e é honra, com diferente utilidade, diverso valor económico, mas idêntica dignidade moral. (...) Sucede por vezes os homens não compreenderem a benéfica disciplina do trabalho, revoltarem-se contra ela e pretenderem viver das riquezas acumuladas consumindo como as abelhas os favos do seu mel. Loucamente a multidão proclamará o direito à

[424] Decreto-ley nº 23.048, en *Diário do Governo*, nº 217, de 23.09.1933, art. 21º: 1656. La cursiva es nuestra.

[425] SALAZAR, 16.03.1933: 196.

preguiça: é o mesmo que sujeitar-se à escravidão da fome e da miséria. – *Não discutimos o Trabalho.*»[426]

Por estas palabras se revela la poca tolerancia para con los ociosos, similitud con el entendimiento franquista, pero por arriba del todo, la voluntad arraigada de llevar los individuos a trabajar en una lógica de previsión, esperando poco de una asistencia pública. Podemos afirmar que a ambos lados de la frontera, los regímenes dictatoriales presentan el trabajo sobretodo como un derecho que asiste al individuo, pero como se puede deducir de los extractos compilados de la legislación, el trabajo se nos figura como una obligación. Esta obligación permite no solo que los gobiernos centrales ejerzan un control sobre los trabajadores (aunque de forma indirecta, a través de los Sindicatos y de los Grémios), también permite asegurar una sustentación financiera para los nacientes sistemas de apoyo social, de naturaleza contributiva y redistributiva. En realidad, el trabajo seria un derecho, pero siempre condicionado al "deber" para con los dictadores. Ambos regímenes nunca reconocerán el trabajo como un derecho ante el cual el Estado se debería empeñar.

Regresando a España, caminando hacia el dominio de lo social y analizando el Fuero, en las primeras líneas de esta legislación, que constituyen su preámbulo – piedra de toque para todo el edificio social que se pretende levantar –, se declara que el Estado «acude al plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español»[427], por lo que se desprende que el régimen controlaría igualmente la economía, es decir, sujetaba la iniciativa privada a las directrices de la política económica gubernamental, con vista a potenciar el nivel de vida de la sociedad. Así, el Fuero de Trabajo, que conoce su promulgación el 09.03.1938[428], define las

---

[426] SALAZAR, 26.05.1936: 134-135. Itálicos en el original.

[427] Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Exposición de Motivos, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 9.

[428] El Fuero del Trabajo se actualizará a nivel de la terminología y no tanto en el contenido, a través de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967: *Leyes Fundamentales del Reino y Discurso de Franco ante las Cortes Españolas, el 22 de noviembre de 1966*, 3ª ed., 1973, Madrid: Ediciones del Movimiento. Pero apenas en la terminología, una vez que Franco consideraba que «El que el Fuero del Trabajo

bases en que la previsión se tendrá que desenvolver y actuar: «La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio»[429]. Frente a esta declaración, importará definir nuestra hipótesis de trabajo, puesto que tenemos claro que el régimen no intentaba implementar una justicia social que se basase en la equidad y en la paridad social y laboral. La política social franquista presenta un propósito principal: el control de los trabajadores, o sea, de la mayoría de los españoles, por el patronato del Estado. Para este hecho se hace uso (y abuso) de una retórica populista[430], tal como:

> «hasta que logremos que todos los campesinos españoles, por pobres que sean, tengan tres camisas y tres mudas, se sienten a la mesa para comer y que llegue la educación y el bienestar al último de sus hijos, no habremos rematado nuestra obra.»[431]

Del lado portugués, la previsión está diretamente y por primera vez abordada en el artículo 34.º del Estatuto do Trabalho Nacional, donde se lee: «Os contratos colectivos conterão obrigatoriamente normas relativas [às] condições de suspensão de emprego, período de garantia deste no caso de doença (…) cotas de comparticipação das entidades patronais e dos empregados ou assalariados nas organizações sindicais de previdência»[432]. Por lo tanto, subvenciones en situaciones de desempleo, enfermedad y jubilación[433] están previstas, por fuerza de ley, en los contratos de trabajo.

---

mantenga a estas alturas, y sobre el acelerado proceso de transformación social del siglo, la intacta vigencia de sus soluciones esenciales, es la mejor prueba de la solidez de los fundamentos de nuestra concepción doctrinal y de la riqueza de posibilidades de futuro que asiste a toda la doctrina del Movimiento.» FRANCO, 09.03.1963: 18.

[429] Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración X, ítem 1, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 14.

[430] Véase: CENARRO, 1995.

[431] FRANCO, 02.10.1946: 431.

[432] Decreto-ley nº 23.048, en *Diário do* Governo, nº 217*,* de 23.09.1933, art. 34º: 1657.

[433] «o que respeita ao campo de aplicação [do seguro-velhice], se bem que alguns regimes englobem toda a população (Inglaterra, Suíça, Austrália, Canadá), a maioria abrange apenas certas categorias: em geral, trabalhadores por conta alheia na indústria, comércio e serviços; em certos casos, também trabalhadores por conta própria trabalhadores agrícolas etc. Em determinados países, o regime de

Al estado salazarista, – como además su congénere franquista –, no le incumbe contribuir financieramente hacia la previsión. Esto quedaria a cargo de los interesados, algo que las dictaduras ibéricas claramente no son: el «Estatuto entregava aos organismos corporativos –, e fundamentalmente aos Grémios – como representantes e congregadores das entidades patronais com o propósito de defender os interesses profissionais da classe, bem como racionalizar e orientar a produção de acordo com os «superiores interesses» da economia nacional –, e aos Sindicatos Nacionais, como representantes dos trabalhadores –, a iniciativa da criação das instituições de previdência, que eram assim fruto da colaboração entre patrões e trabalhadores» [434].

Llegados al artículo 48.º del Estatuto de Trabajo Nacional, se consagra la implementación de la previsión pública, pero «em realização progressiva, como as circunstâncias o forem permitindo (…) para defender o trabalhador na doença, na invalidez e no desemprego involuntário, e também garantir-lhe pensões de reforma». Cabe destacar que la previsión debería existir dentro de la organización sindical, de los denominados sindicatos nacionales[435], idea que vendría a ser consagrada legalmente en 1935[436]. Es de señalar aquí una diferencia para con el régimen franquista,

reforma é aplicável apenas a certas zonas geográficas. Noutros, são excluídos os trabalhadores cuja remunerações ou rendimentos ultrapassem (Espanha) ou não atinjam (Áustria) determinados montantes, ou cujos contratos de trabalho não ofereçam suficiente estabilidade»: REZENDE, 1963: 7. Este extracto evalúa, ya en la década de 1960, la preocupación que el régimen demuestra por conocer las realidades de las políticas sociales extranjeras, haciendo notar que el corporativismo portugués se inserta en una línea de cobertura parcelar de riesgos sociales, a semejanza de otros países.

[434] LEAL, 1967: 114. Con el Decreto-ley nº 24.715, de 03.12.1934 (en *Diário do Governo*, nº 283: 2071-2074), los privados pasarán a poder constituir gremios, sin depender de ahí en adelante de la exclusiva iniciativa gubernamental. Ello significó que, a partir de diciembre de 1934, existirán gremios obligatorios y de iniciativa no estatal.

[435] «Dentro das nossas características nacionais assegurámos o direito de associação profissional através de organismos que livremente desenvolvem o exercício dos seus poderes de representação e defesa dos interesses dos trabalhadores», afirma o Subsecretário de Estado de las Corporaciones y Previsión Social: FERNANDES, 15.11.1946, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIII, nº 21: 426. Para la formación de un sindicato son necesrios 100 trabajadores.

[436] Decreto-ley 23.048, art. 48º, en *Diário do Governo* nº 217, de 23.09.1933: 1658. En el apartado b, en el ítem segundo a este artículo se reafirma que, tanto las entidades patronales como trabajadores deben contribuir en la constitución de los organismos de previsión. Al Estado le cabría la supervisión.

una vez que Girón de Velasco impide que la OSE asuma algunos de los seguros sociales, reservándose el Estado esa prerrogativa para si. Y aquí concluimos que el Estado Novo se aparta del Nuevo Estado en cuanto a la importancia que confiere a la política social y a su control. Nos parece verosímil la interpretación que el Franquismo se honra en el control amplio de la política social pues tal le permite un control social efectivo de las poblaciones, contrariamente a la postura de Salazar, que no encara este sector de la gobernación pública como central para su manutención en el poder, ni para el control social do país.

Una vez expuesto, el Estatuto del Trabajo Nacional reafirma y consolida una postura de 1913, al concretizar la responsabilidade patronal en accidentes de trabajo: «Estas [entidades patronais] não deixarão de contribuir monetàriamente para assegurar ao trabalhador ou ao respectivo sindicato os meios de o pôr a coberto do risco profissional, mesmo que se trate de serviços em que não seja legalmente atribuída aos patrões responsabilidade directa pelos desastres verificados»[437]. Por último, se define la instancia judicial que queda con la responsabilidad de juzgar cuestiones relativas a la previsión, dotada de «magistrados especiais» para la función[438]. De este modo, en cuatro artículos, se definen las bases reguladoras del sistema previsional portugués. El Estatuto implementa así un régimen de previsión más flexible que el republicano (1919), previendo respuestas adaptables a cada caso, que se ajustan al grupo laboral y las condiciones económicas de cada individuo. Con todo, este esquema y la lógica de ordenación social corporativa estarían más direccionados para el público urbano y menos para los rurales. Además, este segmento poblacional apenas tendrá su integración en el sistema de previsión social, esto es, el derecho al abono de familia, y pensiones de jubilación e invalidez el 29.05.1969, mediante la Ley 2144. Podemos entender, en suma, la obligatoriedad del individuo de estar comprobadamente activo para poder disfrutar de los beneficios, así como el papel del Estado como elemento

[437] *IDEM, Ibídem:* art. 49º.

[438] *IDEM, Ibídem:* art. 50º.

exterior y coordinador de la previsión. Así se estructura la organización de la previsión estatal corporativa en 1935, diseñada y liderada, en esta cronología, por el Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, Pedro Teotónio Pereira, que había sido nombrado para el cargo en 1933, con apenas 31 años de edad. Teotónio Pereira será el más notorio de la cartera de previsión social, fue su primer responsable y ha desempeñado esta función en plena fase de construcción e implantación del ideario salazarista, habiendo sido, además, de los primeros políticos portugueses a contactar presencialmente con el gobierno de Franco, todavía en 1937[439].

2.4.2. La Constitución de 1933 / El Fuero de los Españoles (1945)

Después de las comparaciones que se imponen entre los dos estatutos ibéricos del trabajo, cabe destacar que, en Portugal, el Estatuto del Trabajo Nacional está anclado en el documento pilar del Estado Novo, la Constitución de 1933, documento jurídico este que no encuentra paralelo en la España franquista. A comienzos de la década de 1930, el entonces futuro líder de un nuevo régimen, afirma, percibiendo el momento que llegaría poco después:

[439] Pedro Teotónio Pereira (1902-1970) nace en una familia adinerada, fundadora de la compañía de seguros *Fidelidade* en 1835 (aún existente a principios del siglo XXI, aunque integrada en otra institución), habiéndose licenciado en Matemáticas por la Universidad de Lisboa. Las primeras influencias políticas las recoge del conservadorismo, en concreto de António Sardinha y del Integralismo Lusitano. Salazar, como ministro de Finanzas, lo llama en 1928 para su colaborador. Rápidamente la relación se estrecha y evoluciona, siendo Teotónio Pereira nombrado como Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social en 1933. En enero de 1936 es envestido como Ministro de Comercio e Industria. Sería el creador del arranque de la previsión social salazarista. En diciembre de 1937, es nombrado «agente especial» del Gobierno portugués junto a las autoridades franquistas, en plena Guerra Civil, y, tras el establecimiento del Gobierno de Franco, en 1938, se le reconoce como embajador de Portugal en España. Tras la Segunda Guerra Mundial, ocupará las posiciones de embajador en Brasil (1945-1947), Estados Unidos (1947-1949) e Inglaterra (1949-1956). Regresa a la política activa en 1958 como Ministro de la Presidencia. Terminará su carrera y vida al frente de la Fundação Calouste Gulbenkian. Cf. ROSAS, 1996: 718-719. Sobre esta figura, véase: ALMEIDA, 2008; CRUZ, 2004; MARTINS; 2005.

«É o mundo do trabalho dominado, quase por toda a parte, por errada ideologia, ligando a melhoria das suas condições a determinadas fórmulas políticas que os factos vão sucessivamente demonstrando serem menos aptas para resolver problemas (…) devemos dizer mesmo que as ditaduras se têm mostrado singularmente activas no desenvolvimento de legislação e de instituições que vão elevando as condições de vida da massa trabalhadora.»[440]

La concreción de «fórmulas novas» para el país conoce a su inicio en 1933 – «partir do zero, do zero absoluto»[441] –, y la piedra angular de la mentalidad emergente es, sin lugar a dudas, la Constitución de 1933, que entra en vigor el 11 de abril. La Constitución salazarista refuerza el poder ejecutivo, en las manos del Gobierno, en detrimento de la Asamblea Nacional: el Gobierno asume poderes legislativos completamente autónomos de la Asamblea Nacional. Así, este órgano de poder asiste a la pérdida de buena parte de su poder legislativo para el Gobierno, a cambio de un imaginario poder fiscalizador[442]. La Ley Fundamental «marca na vida portuguesa o início de uma época, que se opõe à Constituição demo-liberal de 1911 e procura subordinar a acção do Estado a uma filosofia política, a uma ética social e económica, e a um sentimento místico»[443]. De un modo genérico, el texto define el papel del Estado que se pretende social: «o Estado Corporativo, como Estado Social que se assumia, deveria buscar o bem e promover o bem-estar social dos indivíduos»[444]. Efectivamente, el texto legal instituye el «livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização»[445], beneficios estos que también incluyen la protección contra

[440] SALAZAR, 28.05.1930: 168.

[441] *ABC do Seguro Social*, 1949: 51.

[442] Cf. CRUZ, 1988: 96-99.

[443] NOGUEIRA, 2000: 7.

[444] CARREIRA, 1996: 15-16.

[445] *Constituição Política da República Portuguesa, aprovada pelo Plebiscito Nacional de 19 de Março de 1933*, art. 5º, 1951, edición revisada por Afonso Rodrigues Queiró, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.: 7.

los imprevistos de la vida. Ante la Constitución, el Estado (concretado para estas matérias, hasta 1950, en la Subsecretaria de Estado de las Corporaciones y Previsión Social[446] y en la Subsecretaria de Estado de la Asistencia Social[447]), tiene funciones diversas en el ámbito de la protección social de los portugueses: desde luego, las de «coordenar», «impulsionar», aunque de hecho «dirigir todas as actividades sociais»; e «zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana», bem como ainda «defender a saúde pública»[448]. Se informa igualmente que el «Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social»[449]. Todo este conjunto de intenciones cumpliría la función de alcanzar «uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral»[450], es decir, el régimen se dirige hacia la construcción de un corporativismo social. De este modo, «o corporativismo permitiu a Salazar transferir a responsabilidade pelas falhas do Estado Novo para terceiros, acusados de não aceitarem de corpo e alma os novos tempos»[451]. En esta óptica, la unidad familiar es entendida como

---

Cabe destacar el no enmarcamiento en los designados «benefícios da civilização» del derecho de sufragio universal, una vez que se «conservaba el derecho de sufragio restringido a una minoría de varones y a un número ínfimo de mujeres, todos fiscal, social y educacionalmente seleccionados, que representaban el 8 por 100 de la población total portuguesa (excluyendo, por lo tanto, las poblaciones coloniales) en 1934, y el 23 por 100 en 1973». LOFF, 2000: 145.

[446] Decreto-ley nº 22.428, en *Diário do Governo*, nº 82, de 10.04.1933: 606.

[447] Decreto-ley nº 30.692, art. 2º, en *Diário do Governo*, nº 199, de 27.08.1940: 986.

[448] *Constituição Política da República Portuguesa, aprovada pelo Plebiscito Nacional de 19 de Março de 1933*, art. 6º, 1º, 2º, 3º y 4º puntos, 1951, edición revisada por Afonso Rodrigues Queiró, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.: 7-8.

[449] *IDEM, Ibídem*, art. 31º: 17. Fernando Rosas nos presenta una lectura sobre este punto: «Um pragmatismo económico e social, arbitrando autoritariamente, e em nome do "interesse nacional", conflictos de intereses y de estrategias entre los diversos sectores de las "forças vivas", fijando equilibrios y relaciones de fuerzas entre ellas y de las generaciones intermedias o dominadas de la sociedad.» ROSAS (coord.), 1998: 217.

[450] *Constituição Política da República Portuguesa, aprovada pelo Plebiscito Nacional de 19 de Março de 1933*, art. 6º, 2º punto, 1951, edición revisada por Afonso Rodrigues Queiró, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.: 7-8.

[451] MENESES, 2010: 112.

«base constitucionalmente consagrada de todo o edifício social e político que se quer erguer»[452]. Precisamente en el origen de la tan deseada armonía social está, o por lo menos debería estar de acuerdo con el régimen, esa célula fundamental, sustentadora de una ideología y, siempre que sea posible, amortizadora de males o tensiones como es la familia, a la cual ya aludimos. A esta le fue dedicado el artículo 12.º del texto: «O Estado assegura a constituição e defesa da família, como fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primária da educação, da disciplina e harmonia social e como fundamento da ordem política e administrativa»[453]. En fin, toda la acción promovida por el Estado será elaborada a través de organismos corporativos, en concreto de «assistência, beneficência ou caridade»[454], que se estructurarán, como veremos más adelante, a lo largo de la década de 1930, período formador del régimen. Por último, al final del Título VIII del texto (*Da ordem económica e social*), remitido a un lugar subalterno, casi pasando desapercibido – lo que a nuestro entender transmite el desinterés del régimen por la cuestión – encontramos el artículo 41.º, lo cual se lee, casi telegráficamente, que el «Estado promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade»[455], sin más. Por lo tanto, una acción exterior y hasta superior, es decir, distante de la cuestión social, cabría al Estado, desvinculándose de una intervención concreta, palpable. A la luz de la Ley Fundamental, al Estado Corporativo no le compete la incumbencia de promover un sistema previsional, mucho menos la carga de su financiación. Por fuerza de este documento legal, las competencias del Estado en la protección social son casi circunstanciales. La previsión no debería ser obra de la máquina estatal, debería sí existir independientemente de ella, a través de instituciones creadas y orientadas específicamente para tal efecto,

[452] ROSAS, 1992: 98.

[453] *Constituição Política da República Portuguesa, aprovada pelo Plebiscito Nacional de 19 de Março de 1933*, art. 12º, 1951, edición revisada por Afonso Rodrigues Queiró, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.: 11-12.

[454] *IDEM, Ibídem*, art. 17º: 13.

[455] *IDEM, Ibídem*, art. 41º: 19.

aunque graviten en torno, y de acuerdo con los dictámenes legales. Esta actitud por parte del Estado no implica una participación financiera en la previsión social. En 1935, se declara: «Concentrar no Estado os cuidados e as responsabilidades da administração das instituições de previdência seria praticar erro duplamente funesto. Erro económico porque a burocratização de tais serviços é sempre cara e de precário rendimento. Erro político e social porque iria concorrer para diminuir a já débil capacidade da iniciativa privada, tão pronta nos tempos que vão correndo a fugir ao cumprimento dos seus deveres e a entregar tudo ao Estado»[456]. Con todo, será necesario esperar ocho años (1943) para asistir a la subversión del régimen por sí mismo y por ley, como veremos, en aquello que ahora define.

Estos considerandos nos conducen a una breve explicación sobre la visión que el régimen evidencia acerca de la evolución de los dos sistemas de protección social. Si el corporativismo portugués permite, con dificultad, gestionar una red de previsión, aunque con un mayor coste ensaya las primeiras incursiones en el concepto de seguridad social, que emerge y se expande en la segunda mitad del siglo XX:

> «O facto da palavra previdência e a expressão previdência social terem sido entre nós utilizadas para designar em conjunto todas as formas de protecção contributiva, juntamente com o isolamento internacional que conhecemos durante a Segunda Guerra Mundial, levou a que, ao contrário do que se passou noutros países, não tivéssemos alvoraçadamente adoptado a expressão *segurança social* no após-Guerra. (...) esta expressão só foi aceite oficialmente entre nós em Novembro de 1973 (…) como denominação inequívoca do nosso (futuro) sistema de protecção social.»[457]

[456] Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1466.

[457] No obstante, en 1946, la expresión seguridad social había sido empleada por responsables de la previsión social del Estado: LEAL, 1998: 96-97 y 99.

Además, Pedro Teotónio Pereira, pieza fundamental en la estructuración del pensamiento del régimen sobre la política social, afirma en 1933:

> «Nada de útil podemos aproveitar do funcionamento das grandes máquinas estrangeiras da previdência social; não são para as nossas posses nem para os nossos costumes; mas também não nos podem tentar os frutos colhidos. Deixemos pois aos outros (…) o problema grave de readquirir um equilíbrio económico e moral que se perdeu à força de complicar a vida com abstracções tão caras como perigosas.»[458]

¿Exigüidad doctrinaria o conciencia política? Para el Portugal de 1930, admitimos alguma razonabilidad política, aunque, y esto lo subrayamos, el modelo social salazarista "importará" algunas contribuciones del exterior, adaptándolos.

Regresando al caso español y a su legislación social, en 1942, se promulga la Ley de las Reglamentaciones de Trabajo, por la cual el Estado se convierte en la única entidad con poderes para regular y restablecer las condiciones de trabajo. De este modo, los patrones salen claramente reforzados, una vez que pueden acoplar la ley general a las particularidades de sus empresas. Dando continuidad a la estructuración del sector laboral, en 1944, se promulga la nueva Ley de Contrato de Trabajo, reforzando aún más las penas en materia de sanción disciplinares a los trabajadores, también prescritas por los patrones[459]. En la práctica, se destaca la imposición legal sobre la estabilidad del puesto de trabajo, pues para el patrón despedir a un empleado tendría, en primer lugar, que obtener

---

[458] PEREIRA, 1937: 49. A propósito de los discursos de Teotónio Pereira, escribe Lucena que, «nos primórdios, a doutrina social portuguesa foi claramente exposta e sem demagogia vulgar. Disse-se aos trabalhadores que teriam pouco e que a situação só lentamente iria melhorar. Explicou-se porquê. O homem que estamos a citar, Teotónio Pereira (…), pronunciou discursos e conferências largamente difundidos e por vezes diante de auditórios populares». LUCENA, 1976: 383.

[459] MARÍN; MOLINERO; YSÀS, 2001: 83.

autorización de las entidades gubernamentales, así como de la Organización Sindical.

En 1945, es el momento de un nuevo texto legal franquista, que se pretende fundamental, casi constitucional, para la sociedad española, en particular para el desarrollo de la política social, y que surge en el momento en que el régimen tiene que intentar enmascararse de democracia. Así, el Fuero de los Españoles se establece para «definir de los derechos y deberes de los [españoles] y amparador de sus garantías»[460]. Ultrapasando los artículos iniciales, en los cuales se proclama la respetabilidad, el derecho a la misma, la igualdad entre todos los españoles ante la ley, la protección de la religión católica, acceso a cargos públicos (Capítulo Primero del Fuero), esta ley fundamental se acerca al dominio social, y con mayor precisión, enumerando los riesgos que los emergentes seguros sociales deberían cubrir[461], lo que concretizará en el transcurso del tiempo. En el proceso de estructuración de la política social franquista, podemos afirmar que este Fuero no constituye una gran innovación ni un avance, pues se presenta como un calco del Fuero del Trabajo, dedicando apenas dos artículos directamente a la protección social. Citemos el 28.º: «El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte,

[460] *Fuero de los Españoles*, Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1945, Preámbulo, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 3. En 1949, Franco adjetiva el Fuero de los Españoles como más hondo en lo que concierne a la protección de los ciudadanos: «El Fuero de los Españoles, que comprende los derechos tradicionales de la persona humana, el «habeas corpus», similares a los que figuran en las Constituciones de los otros pueblos y superiores a ellas, por garantizar otros muchos derechos sociales». FRANCO, 18.05.1949: 28.

[461] Relevando preocupación de hacer coincidir el discurso con la letra de la ley, Girón afirmará, en tono populista y retórico, que: «Se ha dicho como en una síntesis de la política social que los hombres son iguales a la hora de comer, a la hora de vestir, a la hora de cobijarse, a la hora de enfermar y a la hora de morir.» GIRÓN, 25.11.1950: 25. La repetición del discurso por parte de Girón es demostrativa del inmovilismo de la política social, pues tres años después usa la misma expresión, aunque para públicos diversos, cf. GIRÓN, julio-agosto 1953: 857.

enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social.» [462]

2.5. Los seguros sociales del Franquismo

Una vez presentados al lector los fundamentos sobre los cuales los regímenes ibéricos edifican sus políticas sociales, desarrollamos de la teoría a la *praxis*. Así, aproximándonos a la obra desarrollada por el régimen franquista en el área de la política social, en lo que concierne a su vertiente de previsión, se admite parcialmente su origen en el período tan rechazado por el Nuevo Estado, la Segunda República[463]. El discurso oficial franquista no puede ser más hostil, en un paralelismo claro con la postura salazarista en relación a la Primera República portuguesa. La antecesora del Franquismo es, además, rotulada con diversos epítetos explicativos del fracaso de sus experiencias de política social: inestabilidad, agnosticismo[464] o se aluden a los vicios endógenos que, en su conjunto, habían truncado el progreso de alguna política social republicana, en la fecha apenas apoyada

---

[462] *Fuero de los Españoles*, Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1945, Capítulo Tercero, art. 28, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 7. El Fuero de los Españoles constituye, sí, un instrumento auxiliar de la política externa española en el inicio del ciclo del boicot internacional al Franquismo. En este contexto, el régimen necesitaba de presentar un nuevo rostro en la nueva Europa que se configuraba, en 1945, como un rostro más conforme a las ideologías vencedoras y dominantes que se anunciaban. Cf. OLIVEIRA, 1995: 97.

[463] Defiende Álvarez que «las políticas de previsión social franquista no fueron fruto de la capacidad visionaria y de la originalidad de los políticos franquistas, sino que, en gran medida, consistieron en la puesta en marcha de programas pensados, diseñados y presentados tempo atrás, en especial, durante la II Republica». ÁLVAREZ, 2009: 235.

[464] «Con la proclamación de la República, la Iglesia perdió, o sintió que perdía, una buena parte de su posición tradicional. El privilegio dejaba paso a lo que la jerarquía eclesiástica y muchos católicos consideraban una persecución abierta.» CASANOVA, 2005: 45. Y consideramos que, precisamente por esta razón, «la jerarquía eclesiástica (...) no [ha dudado] en suministrar toda su parafernalia legitimadora a las soluciones políticas autoritarias que corrigieran el sentido fundamental de las políticas laicistas». LOFF, 2000: 134.

por el INP[465]. Franco afirmará que, «En definitiva: somos la contrafigura de la República»[466].

No obstante la obra social republicana sea objeto constante de ataques por la élite política franquista, es cierto que en un balance en los dos primeros años e funciones, Girón de Velasco afirma, reconociendo y justificando alguna continuidad en el área de las relaciones laborales provenientes del régimen democrático, «el hecho de que hayan permanecido algunas líneas inmóviles»[467]. No obstante, en las palabras de Girón, el principio que dirige la acción del nuevo régimen estaría fundado en la aplicación del absolutamente original concepto falangista de «social»[468]. Este social está concebido y sería aplicado al trabajador, que el Estado define como «soldado que sirve con su trabajo en el ejército civil»[469], y por quien el Estado se compromete a: defenderlo en su vida y en el trabajo, así como a elevar, gradual y empeñadamente, su nivel de vida, «en la medida que lo permita el superior interés de la Nación»[470].

Así, y siguiendo el camino de la acción social republicana, en el Franquismo la apuesta se continúa haciendo en los seguros sociales

[465] «Fueron sus características más destacadas: la inestabilidad política, el fomento de la lucha de clases, un ambiente permanente revolucionario con menoscabo de la autoridad, el terrorismo en determinadas regiones, la decadencia espiritual y el atraso cultural de grandes sectores, el bajo nivel de vida y las enormes desigualdades sociales, el fomento libre de los separatismos y el estancamiento de nuestro progreso económico. La República acrecentó y multiplicó todos estos males.» FRANCO, 31.12.1959: 708.

[466] FRANCO, 17.04.1953: 306.

[467] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 7. En la década de 1950, otros autores admiten, aunque de forma tácita, que la protección social conoció una evolución durante el período republicano (1931-1936/9): «En España, durante los últimos cincuenta años, el sistema de Seguros sociales ha evolucionado de tal manera, que actualmente dispone de todas las ramas indispensables en un país social.» BIKKAL, 1954: 411.

[468] GIRÓN, 1994: 119. Javier Tusell, precisamente en una recensión de las memorias de Girón de Velasco: «Los falangistas (...) han producido memorias en general desvaídas y superficiales (Fernández Cuesta, Valdés, Utrera...). Las de Girón tienen al menos la ventaja de que proporcionan un buen autorretrato del personaje, aunque no sea posible encontrar en ellas un grado apreciable de precisión acerca de los acontecimientos narrados.» TUSELL, 1994.

[469] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 10.

[470] *Fuero del Trabajo*, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración II, ítem 1 e Declaración III, ítem 2, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 9.

profesionales, aunque el régimen haya apartado a las compañías privadas de seguros de la prestación de servicios. Los seguros sociales son vistos por el Franquismo como que obedecen «a un sentido revolucionario de transformación en la concepción de lo que el trabajador representa en la Patria»[471]. En verdad, ese sentido revolucionario queda por debajo de las expectativas, ya que muchos de los seguros sociales se habían ensayado y legislado durante la vigencia de la Segunda República.

Ahora bien, ¿qué seguros sociales crea o promueve el Franquismo? En el documento fundador que es el Fuero del Trabajo, Franco define las áreas de apoyo social para ser desarrolladas e intervenidas, afirmando que «se incrementarán los seguros sociales de: vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total»[472]. El Decreto de 23 de diciembre de 1944 crea una comisión para redactar y presentar un proyecto de ley con vista a la constitución de un sistema de «Seguro Total», con todo sin éxito inmediato, aunque proponiendo un proceso de afiliación a los seguros más simplificado y unificado[473]. Un mes después de la creación de dicha comisión[474], esta pasa a reunir las condiciones para desarrollar su trabajo, con el nombramiento de los elementos que la constituirán, y dentro de ellos Jordana de Pozas, pero, aún así, el trabajo nunca logrará llegar a buen cabo. Por esta fecha, afirma el entonces ministro de Trabajo que «otro objetivo fundamental era conseguir la cobertura universal de todos los riesgos y necesidades que pudieran referirse al trabajador y a su núcleo familiar. De este objetivo nació la Seguridad Social»[475]. Es en 1950 cuando se inscribe, por primera vez, la expresión «seguridad social» en la

[471] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 10.

[472] *Fuero del Trabajo*, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración X, ítem 2, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 14.

[473] Decreto de 23 de diciembre de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 13, 13.01.1945: 472-474.

[474] Orden de 23 de enero de 1945, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 35: 1023.

[475] GIRÓN, 1994: 123.

legislación franquista, a través del decreto de 14 de julio de 1950[476], emanado del Ministerio de Trabajo, reconfigurando el funcionamiento do INP, que, con esta actualización, supuestamente, «ha pasado (...) del concepto conservador de la previsión que le informaron sus fundadores, al revolucionario de seguridad social»[477]. Por lo tanto, desde el inicio del Franquismo que se encuentra previsto el alcance de un sistema integrado de protección social. Pero eso no significa que el régimen tuviese una voluntad real de concretarlo, ni tampoco pensase en estar obligado a hacerlo. Así, estaba prevista la seguridad social; pero deseada por el Estado, no tanto.

Veamos, entonces, los seguros sociales individualmente y por orden diacrónico.

Inaugurando la concretización de lo preconizado en el Fuero del Trabajo, Franco instituye el 18 de julio de 1938, el Régimen de Subsidios Familiares[478], lo que se configura como «la primera ofensiva social del régimen»[479], en palabras de Girón, aunque quien lo decrete sea Pedro González Bueno, titular del entonces Ministerio de Organización y Acción Sindical. Este subsidio tiene el propósito de garantizar al trabajador y a su familia un nivel de vida condigno[480] (concepto siempre algo esquivo), particularmente el aumento salarial que permita a la mujer regresar a casa para la recatada función de madre y esposa: «ha de otorgarse al trabajador – sin perjuicio del salario justo y remunerador de su esfuerzo – la cantidad de bienes indispensables para que aunque su prole sea numerosa – y así lo exige la Patria – no se rompa el equilibrio económico de su hogar y llegue la

[476] GALA, 1995: 59.

[477] FERNÁNDEZ, 1954: 243.

[478] Ley, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 19, 19.07.1938: 272-275. Este seguro está reglamentado por el Decreto de 20 de octubre de 1938, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 118, 26.10.1938: 2010-2018. A 01.02.1939 se encuentra operacional.

[479] GIRÓN, 22.11.1944: 11.

[480] *Fuero del Trabajo*, decreto de 9 de marzo de 1938, Declaración III, ítem 5, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 11.

miseria, obligando a la madre a buscar en la fábrica o taller un salario con que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible, que es la de preparar sus hijos, arma y base de la Nación, en su doble aspecto espiritual y material.»[481] Este seguro presenta carácter obligatorio para todo el patronato con los asalariados, y en él se incluyen todos los trabajadores sin distinción, siempre que tengan, por lo menos, dos hijos. El valor pecuniario se cifra en el 6% del salario, siendo un 5% financiado por el empleador y el 1% por el interesado. En una publicitación de esta acción de política social, Girón afirma en relación a este seguro:

> «Aunque nos quede mucho por andar, éste es el camino; y estos avances, que a tantos pasan desapercibidos, son las bases necesarias que han de hacer posible mañana la verdadera, la definitiva victoria.»[482]

Una política social natalista. El comienzo no podría ser otro. Importa, con todo, considerar el concepto de familia para el régimen, una vez que un agregado solo recibiría este apoyo financiero a partir del nacimiento del segundo hijo, por lo que concluimos que una pareja con un hijo a su cargo no se califica como familia a la luz de la legislación/ideario franquista. Todavía en este ámbito, y como extensión de los beneficios de este seguro, son establecidos los Préstamos de Nupcialidad[483] (transformados en Premios, en 1948) para la pareja trabajadora, y los Premios de Natalidad, nacionales y provinciales, para los matrimonios con una prole más numerosa[484], en lo que Girón considera que «se trata más bien de un

[481] Ley, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 19, 19.07.1938: 272.

[482] GIRÓN, 27.03.1942: 168.

[483] Subsidio con un valor máximo de 2500 pesetas, o 5000 si la esposa estuviera igualmente asegurada, siempre que no se alcancen más de 10.000 pesetas anuales. Cf. GIRÓN, 22.11.1944: 14.

[484] En 1944 se regulan los apoyos sociales para las familias numerosas, lo que a la luz de la ley, serían las compuestas por el cabeza de familia, el cónyuge, y en caso de que existan, 4 o más hijos legítimos o legitimados y dependientes, menores de edad y solteros o mayores pero incapacitados para el trabajo. Cf. Decreto de 31 de marzo de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 101, 10.04.1944: 2854-2859.

beneficio moral de sentido honorífico»[485]. Por fin, el 1 de julio de 1942, las esposas de los trabajadores cubiertos por el Subsidio Familiar pasan a integrar el Seguro de Maternidad, del que en adelante daremos cuenta[486].

El Plus Familiar es legislado en 1942 (en una evolución del Subsidio Familiar de 1938), adquiriendo una mayor cobertura a partir de 1946, destinado a abarcar a todos los trabajadores de la industria y de los servicios, estando su financiación y su gestión a cargo de las empresas. Básicamente, este se constituye como un complemento del salario ganado por el trabajador[487]. En palabras de su ideólogo, «la finalidad era procurar a todos los trabajadores, cualquiera que fuera su condición, una ayuda igual atendiendo al número de hijos. Había que tratar de que la prole numerosa, por otra parte tan necesaria para el porvenir de la patria, no produjera un desequilibrio en el hogar»[488]. Consideramos que el Plus Familiar (homólogo del portugués «Abono de Família») intenta ser un complemento salarial, además de pretender potenciar el crecimiento demográfico en España. Este seguro presenta un plazo de vigencia para el asegurado de apenas seis meses, por lo que, como instituciones de amparo a este público y en una fase posterior al final de la prestación, Girón desarrollará las ya referidas Mutualidades, como organismos de carácter complementario. Este proyecto se dirige primero hacia los Sindicatos, que a la cabeza tienen a Fermín Sanz Orrio como delegado nacional, que había rechazado la propuesta, respondiendo a Girón que «no estaba para esos trotes ni para esas

[485] GIRÓN, 22.11.1944: 14.

[486] JORDANA, 1953: 25.

[487] Documentos legales relacionados com este campo de intervención social: Ley de 8 de julho de 1938, Decreto de 27 de julho de 1943, Ley de 13 de diciembre de 1943 sobre la Protección a las Famílias Numerosas. Aunque se advirtiese «que a atribuição deste apoio não isentava os interessados de procurarem sustento: «Su finalidad no es descargar a la familia totalmente del sacrificio económico que entraña la crianza de los hijos, sino ayudar en mayor o menor medida a la familia en esta tarea.» BURGOS, 1945: 82.

[488] GIRÓN, 1994: 122.

fantasías»[489]. Por aquí se deducirá que las relaciones no serían las mejores entre Girón y quien le sucederá en la jefatura del ministerio.

Avancemos por la malla social franquista. El 1 de septiembre de 1939, se promulga una ley promotora de una nueva etapa, sustituyendo el Retiro Obrero Obligatorio por el Subsidio de Vejez[490] (reglamentado por las órdenes de 6 de octubre de 1939 y de 2 de febrero de 1940), gestionado por el INP (en un período posterior a la titularidad de Girón). Este seguro social encuadra apenas a aquellos trabajadores que reciban bajos salarios y, en lo que respecta a la invalidez, apenas se considera para este efecto a los presenten un «desgaste prematuro del organismo». Así, en este seguro se engloban todos los trabajadores por cuenta ajena, entre los 16[491] y los 65 anos, siempre que su salario no supere las 4000 pesetas por año[492] y no fuesen funcionarios públicos. No obstante el avance legislativo y social que este y otros seguros formalmente representan, la verdad es que el montante de este tipo de ayuda es insignificante[493], lo que no significa que para el español pobre, por muy escasa ayuda de que se tratase, no sería una gran diferencia en el presupuesto de un hogar. Ahora, de ser así, el Estado sería percibido por muchos como benefactor, capitalizando apoyos[494].

[489] GIRÓN, 1994: 124.

[490] Los articulados promulgados en este comienzo de la política social franquista reiteran la «preocupación sentido por el Nuevo Estado hacia los ancianos que, al declinar su vida y luego de una intensa vida laboral, se ven carentes de recursos e imposibilitados de dedicarse a sus habituales actividades». Decreto de 1 de Mayo de 1944, cit. por MONTOYA, 1992: 349.

[491] Pasó a 14 años, a 24 de octubre de 1946.

[492] Con los debidos ajustes a la evolución de la economía, en 1953, el límite de vencimiento de un trabajador para poder estar inscrito en este seguro era de 18.000 pesetas por año: JORDANA, 1953: 28.

[493] De 1 a 3 pesetas, lo que aún representó un aumento de 300%, en términos porcentuales y comparativos. Véase epígrafe 2.12.

[494] MOLINERO, 2006: 102.

En 18 de abril de 1947 este seguro se transforma en el Subsidio Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)[495]. Subyacente a esta evolución del seguro, se encuentra el entendimiento aquí expresado por Cerdá y Richart, de que «el obrero que se ha hecho viejo trabajando, no se le debe dar una limosna ni recluirlo en un asilo, así como al que ha perdido la capacidad de trabajo a consecuencia de un accidente no debe ser abandonado. A unos u otros debe asegurárseles un medio de vida para no ser un paria de la sociedad, ni una carga para su familia»[496]. Por decreto de 9 de enero de 1948, el SOVI es ampliado a todos los trabajadores obreros y a todos los que cuyos rendimientos no sobrepasen las 12.000 pesetas por año[497]. Al final de 1948, son aumentados los valores de la pensión otorgada por este seguro hasta un máximo de 200 pesetas mensuales. En 1955, el SOVI se enriquece con la inclusión de subsidio de viudez, todavía escaso (corresponde al 50% del subsidio de vejez para viudas de trabajadores que habían completado 65 años o fuesen incapacitadas), evolucionando su designación hacia el Seguro Obligatorio de Vejez, Invalidez y Supervivencia. Este subsidio, contrariamente a lo que su nomenclatura podría inducir, lo consideramos como una contribución social de cariz asistencial, pues está costeada por los empresarios, con alguna participación del Estado, sin la aportación del trabajador. Su lógica pasa por el reparto y no por la capitalización, siendo financiado con las cotizaciones corrientes, pasando el subsidio a estar más vulnerable a las fluctuaciones fiduciarias y demográficas, lo que, a largo plazo, le traerá problemas.

El Seguro de Accidentes de Trabajo constituye una adaptación al ideario y objetivos franquistas por la ley de 8 de mayo de 1942. Cabe destacar que el Nuevo Estado, en este seguro, acaba por dar continuidad a los dictámenes sociales de la República, pues mantiene el seguro en los mismos moldes, esto es, la agricultura, la industria, el comercio y la pesca tienen, cada uno, sus regímenes propios para la protección de accidentes de

[495] Decreto de 18 de abril de 1947, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 125, 05.05.1947. Reglamentado por la Orden de 18 de junio de 1947.

[496] CERDÁ, 1938: 28.

[497] Decreto de 9 de enero de 1948, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 21, 21.01.1948: 291-292.

trabajo. Ahora bien, siendo la base legislativa la precedente, el Franquismo intenta adaptarlo con su filosofía, lo que se aprecia en diversas reglamentaciones[498], todas, según el discurso oficial, para «conseguir la mayor eficacia y rapidez en la tramitación y concesión de las indemnizaciones por accidente del trabajo»[499], pero en verdad, probablemente, sólo para poder presentar este seguro como originalmente franquista y designarlo como nacionalista y así no reconociendo la obra republicana. Los riesgos cubiertos por este seguro abarcan las eventualidades de incapacidad permanente o de muerte para los referidos sectores de la industria, de la agricultura y de la pesca, siendo obligatorio apenas para el riesgo de incapacidad permanente y de muerte. Por decreto de 29 de septiembre de 1943, las pensiones atribuidas en el ámbito de este seguro conocen un incremento de su valor[500]. En 1950, por el Decreto de 31 de marzo, si otorga a los pensionistas por accidentes de trabajo el derecho de apoyo en la salud a través del Seguro de Enfermedad, extensivo a sus familiares directos[501]. A 22 de diciembre de 1955, una nueva alteración aumenta sus prestaciones, cubriendo, en adelante, a los trabajadores agrícolas, así como procede a la unificación de los diversos regímenes que hasta entonces se encontraban separados como de los trabajadores agrícolas y del mar. Este articulado se vuelve obligatorio el seguro en todos los riesgos protegidos, pasando a abarcar la incapacidad temporal y la asistencia sanitaria, que pasa a prolongarse indefinidamente en el tiempo[502]. En 1959, este seguro está definitivamente consolidado por el

[498] Algunas Órdenes que reglan este seguro: 8 de febrero y 20 de octubre de 1939, 4 de diciembre de 1940 y 9 de diciembre de 1941, relacionadas con la responsabilidad del patronato y de las compañías de seguros.

[499] JORDANA, 1953: 44.

[500] Importa notar que el impacto real de esta medida, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y de la inflación verificada en la posguerra, puede significar muy poco. Con todo, a título de ejemplo, algunos de los aumentos fueron de 75% en los casos de incapacidad permanente absoluta, 55% incapacidad permanente total, 35% en los casos de incapacidad parcial: *IDEM, Ibídem*: 45.

[501] *IDEM, Ibídem*: 46.

[502] Cf. LEIRA, 1956: 1105, 1107 y 1115.

Decreto de 22 de junio y, en 1962, asegurará, en caso de incapacidad temporal y permanente, lesiones definitivas y la muerte.

Prosiguiendo el análisis de la obra legislativa de cariz social, Girón, en el balance retrospectivo de su vida política, apunta al próximo seguro como el más urgente y primordial desde el inicio del Nuevo Estado, pues dentro de ideología falangista, la dignificación moral, profesional y económica del trabajador se constituyen en algo capital[503], pero que no sea en la histórica construida por el pelo régimen. Como ya referimos, el Seguro Obligatorio de Enfermedad[504] se presenta como uno de los más importantes en la red previsional del Franquismo, como marca distintiva entre «el ayer y el hoy de lo social»[505], como «el paso más firme y amplio que da el Estado español en su incansable tarea de implantación de la justicia social»[506]. Este data de 14 de diciembre de 1942[507] y comporta carácter sanitario[508], asegurando

[503] GIRÓN, 1994: 119.

[504] Girón consideraba que este fue el producto social del régimen que más trabajo y empeño exigió, así como el mayor orgullo político. Cf. MOLINERO, 2006: 103.

[505] GIRÓN, 22.11.1944: 18.

[506] *Ante una Ofensiva Nacional*, 1944: 4, cit. por MOLINERO, 2006: 103. En 1950 se explicaba que «La complejidad y variedad funcional y orgánica con que hasta ahora se llevaba a cabo la gestión y la fiscalización del Seguro de Enfermedad, y la necesidad de encuadrar bajo autoridad única los distintos aspectos de las prestaciones sanitarias de dicho Seguro, han sido las razones fundamentales para crear la Jefatura Nacional del Seguro de Enfermedad, nacida en virtud del Decreto de 21 de julio». *Crónica Legislativa*, 1950: 1105.

[507] A 11 de julio de 1941, Girón nombró una comisión para redactar un anteproyecto, que posteriormente evolucionó para proyecto de ley, teniendo valor legal en 1942, y finalmente, reglamentación por el Decreto de 11 de noviembre de 1943. Su funcionamiento efectivo no se materializa hasta el 1 de septiembre de 1944.

[508] Reforzando esta característica, el 25 de noviembre de 1944 fue aprobada la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, cuyos servicios quedarían bajo la tutela del Ministerio de Gobernación. Los servicios de salud en España estaban dirigidos, sobre todo, para los ciudadanos pasivos, sin recursos económicos, en lo que se entiende esta acción política como algo de carácter asistencial, y no por derecho de los ciudadanos. A nivel de la organización de los sistemas de apoyo en la salud, «la población general estará atendida por la *Sanidad Nacional*, cuya organización quedó fijada en 1944 con la correspondiente ley de Bases y cuyo ámbito de acción se limitaría al preventivo y parcialmente al de algunas especialidades. La población trabajadora, contará con el *Seguro de Enfermedad* y la *Seguridad Social*, mientras que la *Beneficencia* a través del Estado – muy limitadamente –, de las Diputaciones, los Ayuntamientos y entidades privadas de carácter caritativo asumirían la asistencia a los pobres». BENJUMEA, 1990: 458.

gastos de hospitalización, medicación, entre otras, y también un componente fiduciario, asegurando el 75% del salario. La estructuración de este seguro social, que a partir de entonces pasa a contar con un Consejo Nacional del Seguro Obligatorio de Enfermedad como órgano asesor de la tutela ministerial[509], motiva el propósito de implementación de una red de equipamientos sanitarios, que se irá materializando a lo largo de los años, con la inauguración de clínicas y sanatorios, entre otros:

> «El establecimiento del Seguro de Enfermedad en toda la Nación ha constituido una verdadera revolución en el orden de los cuidados sanitarios, y una red de sanatorios se ha iniciado en todas las comarcas y son heraldo de la revolución constructiva que se realiza en nuestra Patria.»[510]

Desde el punto de vista humano y societario, este nuevo seguro social obligatorio presenta una triple valía, esto es, en una vertiente auxiliadora, pues tiene en cuenta el estado financiero del individuo; en un sentido curativo, sanador de los problemas del individuo, luego de la sociedad; y, por último, la vertiente de prevención, que pugna para que «las enfermedades no se produzcan y si se producen, no se prolonguen»[511]. Relativamente a aquellos que podrían ser beneficiarios, se identifican «productores afiliados», con rendimientos inferiores a 9000 pesetas anuales, así como sus familiares directos, que recibirían cuidados de medicina general y medicación[512]. Las prestaciones, en concreto de medicina y de farmacia, se extienden por un plazo de 26 o 13 semanas por año, conforme se trate del asegurado o de familiares, respectivamente. La misma fórmula se aplica a los cuidados de hospitalización, siendo que el asegurado beneficiara hasta un máximo de 12 semanas y a los familiares la

---

[509] Orden de 2 de abril de 1954, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 100, 10.04.1954: 2288.

[510] FRANCO, 18.05.1949b: 85.

[511] GALA, 2007: 40.

[512] Orden de 27 de julio de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 210: 5755. Por decreto de 25 de diciembre de 1948, el techo salarial fue actualizado hasta las 18.000 pesetas anuales: JORDANA, 1953: 32.

mitad de ese período. El tratamiento médico que este seguro incluye implica el desarrollo de una larga red de instalaciones sanitarias, es decir, el desarrollo de la red de cuidados hospitalarios públicos en España, lo que se encuentra regulado a través de la Orden de 19 de enero de 1945, estableciendo el Plan Nacional de Instalaciones del Seguro de Enfermedad[513]. El sustento financiero de este seguro se asegura mediante contribuciones de la población, trabajadores y patronato, junto al apoyo estatal. Ya en 1990, la historiografía afirmaba que se debe entender este seguro como «un inicio, aunque tímido, importante en la organización de los medios medico-asistenciales individuales ante la contingencia de enfermedad»[514].

En 1949, y de acuerdo a los datos presentados por Mariano Ucelay Repollés, el coste total de las prestaciones para los seguros sociales (Vejez e Invalidez, Enfermedad, Subsidio Familiar) es del 18% del salario[515] del trabajador, distribuido mediante un 13% a cargo de la entidad patronal y el 5% restante por parte del empleado[516]. El texto legal que sustenta la regularización y concreción del SOE permite vislumbrar pugnas internas en el anterior régimen republicano como obstáculos a la creación de este seguro con anterioridad, por lo que ahora, en el nuevo régimen, se cumple ese designio[517]. En un discurso en primera persona, Girón informa de la resistencia del INP en formalizar el seguro en pocos meses, poniendo trabas a la intención del ministro. Cabe resaltar que, tanto este seguro, como el SOVI, conocen una ampliación, a partir de 1954, en su aplicación para

[513] JORDANA, 1953: 33.

[514] BENJUMEA, 1990: 450.

[515] «A efectos de aplicación de los distintos regímenes de Seguros y Subsidios Sociales, se considerará salario-base la total remuneración que en forma de salario o haberes perciba el trabajador por los servicios que presta por cuenta y bajo dependencia ajena, bien sea en dinero, en especie o en cualquier otra forma.» Decreto de 29 de diciembre de 1942, art. 1º.

[516] UCELAY, 1949: 20.

[517] Ley de 14 de diciembre de 1942.

todos los trabajadores por cuenta propia, siempre que sus rendimientos no sobrepasen las 30.000 pesetas anuales, a partir de 1954[518].

Queremos destacar cómo el régimen se encarga de presentar, adornar y promover este seguro social. El 30 de abril de 1944, Radio Nacional de España transmite un discurso del titular del Ministerio de Trabajo, así como de otros responsables políticos del área ministerial, incentivando la participación de los trabajadores en el Seguro de Enfermedad, una vez que, en ese momento, todavía no se encontraba revestido de un carácter obligatorio:

> «Españoles, camaradas: Mañana, 1.º de mayo de 1944, queda abierta la afiliación de los trabajadores para el Seguro de Enfermedad (...) En este hora alegre para nosotros, que marca la iniciación de un avance sobre el terreno de la realidad.»[519]

Todo este aparato discursivo, que precede en algunos años al arranque de este seguro social, contribuye a observar que el Seguro de Enfermedad es, a mediados de los 40, la mayor ambición y, simultáneamente, la mayor concreción de la política en el campo de lo social, del cual se espera obtener una gran aceptación entre las masas, lo que implicará por lo tanto, algún grado de fidelidad. Al mismo tiempo, representa la tentativa del Nuevo Estado de producir alguna obra que justificase el yugo pesado con que se dirigía España. Consideramos igualmente razonable la interpretación de que el propio Gobierno es consciente de cuán parco resulta el Seguro de Enfermedad y, no obstante el discurso que parece apuntar en la dirección contraria, en una lectura superficial, esto es, para la grandeza y sostenibilidad de esta política. En junio de 1944 Girón, en un discurso a los trabajadores de Oviedo, afirma:

> «el Seguro de Enfermedad podría haberse hecho mucho menos gravoso y mucho más amplio en la prestación económica si nos hubiéramos limitado a establecerlo en zonas industriales

---

[518] Decreto de 8 de enero de 1954, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 28, 28.01.1954: 492-493.

[519] GIRÓN, 30.04.1944: 604.

> populosas, sobre todo en aquellas de elevado nivel sanitario, en las que el riesgo del Seguro decrece enormemente.»[520]

A mediados de siglo, Franco presenta una lectura de estos años de desarrollo del Seguro de Enfermedad, al afirmar que:

> «Hoy, el productor español, el trabajador español, por el Seguro de Enfermedad, disfruta de mejores sanatorios, de los mismos aparatos y de tan buenos médicos de todas las especialidades como cualquier paciente adinerado.»[521]

Regresando al año de establecimiento del Seguro de Enfermedad, 1944, el primero de la red de seguros, Franco ya demuestra la convicción de que el rumbo será el acertado, pues presenta un balance de la política social desarrollada hasta entonces, subrayándolo como un éxito:

> «De que estamos en el verdadero camino y de que los españoles así lo comprenden lo proclaman esas ingentes manifestaciones populares, que si en nuestra modestia nos abruman, sin embargo, ante la calumnia de fuera nos justifican.»[522]

Estamos delante de una nueva prueba de que la política social es, en su esencia, un arquetipo de propaganda del régimen, una vez que las grandes manifestaciones pueden ser un barómetro de la aprobación del Nuevo Estado por parte de la sociedad española. El SOE conoce vigencia hasta prácticamente al término del régimen, siendo apenas revocado por el Decreto 2065, de 30 de mayo de 1974, que aprueba el llamado Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social[523].

---

[520] *IDEM*, junio 1944: 730.

[521] FRANCO, 20.06.1950: 496.

[522] *IDEM*, 18.07.1944: 22.

[523] A título estadístico, en 1946, el SOE proporcionaba cobertura a 7,7 millones de trabajadores (28,5% de la población) y a 15,6 millones de trabajadores (49% de la población) en 1963, lo que representaba cerca del 49% de la población española. Cf. GALA, 2007: 49.

Umbilicalmente ligado al SOE encontramos el Seguro Obligatorio de Maternidad de 1929, que, siendo una creación de la dictadura primorriverista, de 1929, está ahora integrado en el Seguro Obligatorio de Enfermedad por el Decreto de 9 de julio de 1948. La retribución de este seguro se cumple mayoritariamente a través de la Obra Maternal e Infantil[524], que conoce reorganización en 1940.

Podrá el lector indagar sobre la continuidad, o no, del seguro contra el Paro Forzoso, ya creado al inicio de la Segunda República. El hecho es el sistema de previsión franquista revoca este apoyo social, a través de la Ley de 25 de noviembre de 1944, una vez que se considera que con «al advenir el Movimiento (...) consiguió éste eliminar totalmente el paro forzoso, que, por ventura, no ha vuelto a constituir un problema general en España»[525]. No obstante, el régimen no deja de señalar que, oportunamente, se crearía algún tipo de protección para estas eventualidades, lo que solo se concretará en la década de 1960[526].

Avanzando cronológicamente, y por último, vemos surgir el Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales que se promulga el 10 de enero de 1947[527], en el cual se ensaya una definición de concepto de enfermedad profesional, ampliándose las coberturas al nivel de las prestaciones sanitarias a lo largo de 19 artículos. Así, de acuerdo a la ley, enfermedades laborales serán aquellas «producidas por consecuencia del trabajo, y con evolución lenta y progresiva, ocasionen al productor una incapacidad para el ejercicio normal de su profesión o la muerte»[528]. El Gobierno justifica la

[524] JORDANA, 1953: 35.

[525] *IDEM*, *Ibídem*: 37.

[526] En 1963, Franco reiterará sin dudas: «El paro forzoso, esa lacra de la sociedad contemporánea, ha casi desaparecido de nuestro ambiente nacional gracias a una política de pleno empleo mantenida invariablemente a lo largo de estos años.» FRANCO, 09.03.1963: 22.

[527] Decreto de 10 de enero de 1947, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 21, 21.01.1947: 486-490. Data de 13 de julio de 1936, pocos días antes de la Guerra Civil, una Ley de Bases de Enfermedades Profesionales, aprobada por el Gobierno de la República, que no conoció consecuencia inmediata debido al conflicto.

[528] *IDEM, Ibídem*: 487.

morosidad en el avance de esta legislación con la inexistencia de estudios previos sobre la materia en España: hasta la fecha, sólo se había legislado sobre una enfermedad laboral, la silicosis en 3 de septiembre de 1941, aunque tímidamente, puesto que en enero de 1944, el Gobierno emite una nueva Orden que amplía el ámbito de la aplicación de este seguro a las empresas de extracción del carbón, reconociendo el corto alcance de la medida legislada en 1941[529]. Por lo tanto, en 1962 se intentará una conjugación con el seguro de accidentes de trabajo[530].

A la par de estos seguros diseñados, se irán promulgando disposiciones en el sentido de apoyar algunas franjas de la población y de las áreas productivas españolas, que no conocían la integración en ningún sistema de apoyo social, concretamente a los trabajadores agrícolas. Estas disposiciones se constituyen en uno de los dos argumentos más fuertes de la política social franquista, ya que de acuerdo con las fuentes oficiales, esta célula laboral (trabajadores agrícolas) sufrió de un crónico desdén por los regímenes políticos anteriores, tanto en España como en el restante europeo. Esta es la lectura exagerada que el régimen presenta, aunque los méritos de estas iniciativas legislativas queden bastante por debajo de lo pregonado. Así, los denominados Regímenes Especiales conocen diversa legislación, siendo la Ley de 10 de febrero de 1943 que establece el Régimen Especial de Subsidios y Seguros Sociales en la Agricultura, lo que prevé los subsidios familiares, de vejez, excluyendo el de enfermedad. Las contribuciones están a cargo del patronato, o de los trabajadores de forma

[529] Orden de 26 de enero de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 33, 02.02.1944: 938-940.

[530] GARCÍA, 1990: 408-409. La autoevaluación que el Franquismo presenta de su obra social no podría más favorable: «No se ha inventado aún la contabilidad del dolor. Tal vez, después de todo, no se diferencia mucho de la estadística de la seguridad social. A través de los guarismos [sic] estampados en sus libros y registros, cabe leer los millares de niños cuyas vidas se han salvado para España; las muchedumbres de madres que, en vez de morir en el momento de serlo, han continuado existiendo, para cuidar y educar a sus hijos; el sano orgullo renaciente en las familias numerosas, antes compadecidas y hoy presentadas como modelo; la catarata de penas evitadas a nuestros ancianos; la supresión casi total de la plaga de la mendicidad; los miles de obreros devueltos a la vida del trabajo por las clínicas y servicios de fisioterapia y traumatología, o salvados de la muerte por la prevención y tratamiento de la silicosis y de otras enfermedades profesionales; la elevación constante del nivel sanitario y, por ende, de la productividad y de la alegría de vivir que realiza el Seguro de Enfermedad; las vocaciones que salva y sirve el Seguro Infantil. La conciencia de trabajar para el reinado de la justicia» JORDANA, 1953: 174.

individual, para lo que igualmente se promueve un Censo Laboral Agrícola, para el mejor conocimiento de la realidad a asegurar. Todavía dentro de esta lógica de apoyos a los títulos excepcionales, la política social franquista decide cubrir a los trabajadores del mar, sus trabajadores directos y los que indirectamente producen para este sector, lo que queda preceptuado por el Decreto de 29 de septiembre de 1943, con posteriores reglamentaciones. Los gestores de este seguro son el INP, como en todos los otros, junto con el Instituto Social de la Marina, que en verdad asumía los principales encargos administrativos[531]. Por último, se encuentra todavía estipulado por la Ley de 19 de julio de 1944, que pretende integrar a los trabajadores domésticos en la previsión social en un seguro a ser costeado por los patrones (dueños de la casa) y por los propios trabajadores y por los propios trabajadores[532].

En síntesis, esta construcción social en la cual el régimen invierte, principalmente durante los años 1940, presenta una marca propia que pasa por la centralización de la coordinación de las principales tipologías de seguros sociales, sus cotizaciones y prestaciones en el organismo que se hace más fuerte, el INP, «basado en un principio de centralización territorial compatible, sin embargo, con la descentralización funcional»[533]. Su homólogo portugués, el INTP, desempeña de igual modo la función congregadora en el plano de la previsión social. Con todo, el Franquismo y el Salazarismo dan importancia desigual a la gobernanza del sector estatal de la protección social: en España, todo el sistema está fuertemente centralizado y controlado en la cúpula, pues es el INP que establece, atribuye y gestiona los subsidios, siendo exiguo el espacio para los demás organismos estatales. Comparativamente, en Portugal, es el propio Estado

[531] JORDANA DE POZAS, 1953: 40.

[532] LEY de 19 de julio de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 203, 21.07.1944: 5561-5562. El preámbulo de la ley explica, aquello que es una clara discriminación social, que la razón por la cual el legislador no había aún avanzado con esta disposición se prendía con el hecho de que, en España, la tradición católica hacía con que estos trabajadores estuvieran naturalmente integrados en la familia y así, por este supuesto hecho, protegidos...

[533] JORDANA DE POZAS, 1953: 67.

que atribuye, por ejemplo, a las Casas del Pueblo y las Casas de los Pescadores la ejecución cotidiana y en cercanía, aparente, con la población del sistema de protección social. Por lo tanto, identificamos aquí lo que consideramos ser dos posturas distintas: la España franquista asume, y con júbilo, el papel central, director, en la propagación por la sociedad de su sistema de protección social, volviéndose evidente que pasa por esta política la estrategia de «nacionalización de las masas»; inversamente, en el Portugal salazarista, el régimen presenta una filosofía social diferente, incrementando por si lo mínimo indispensable de estructuras de apoyos sociales, en lo que podría ser interpretado como reminiscencia de una anterior concepción "liberal" del papel del Estado, desarrollando apenas la propaganda y valorización "necesarias" de este ramo de la gobernación pública, y siempre esforzándose para que sean los organismos corporativos y los privados los que hagan crecer la previsión y asistencia sociales.

Regresando a España, el sistema franquista nunca conseguirá, en realidad, ser operativo y sufrirá siempre de su origen segmentado y de la ausencia de una visión global. La razón porque el conjunto de seguros sociales no está exento de errores, más allá de tanta verborrea de sentido contrario por parte del régimen, se nos presenta por el propio titular de la cartera de Trabajo. Así, abrimos aquí un momento de reflexión, que podrá proporcionar al lector una interpretación más próxima del pensamiento del hombre que dirige esta red de protección social, Girón de Velasco. Ya cumplidos dos años de gobierno social en el Ministerio de Trabajo, el régimen publicó un balance de su actuación, a lo que ya aludimos. Descubrimos en las líneas escritas por el ministro la asunción de que, en este momento definidor de la política social franquista, el poder político reconoce que – aunque sin hacer de ello una gran divulgación pública – «el mosaico de leyes [es] aparentemente inconexo», por lo que el ministro siente necesidad de presentar una justificación de la acción legislativa, en una «explicación previa que defina la orientación»[534] de la naciente política social. Ni todo está claro, exento de dudas y ni con convicciones. Más allá de que, como comenta Girón, la legislación que se promulga es la posible,

[534] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 7.

resultante de las premisas doctrinales determinadas por la Falange, por el Fuero de Trabajo[535], pero fatalmente condicionados y adaptados a la España de los años 40, heredera de una Guerra Civil, e "neutra-alineada" de otra en curso, por lo que no puede escapar a este contexto.

La desorganización político-gubernativa que Girón siente necesaria de corregir, o por lo menos clarificar a través del escrito citado[536], será resultante del objetivo principal más latente, de propaganda y control social. Así, consideramos que el montaje de una política social por parte del régimen franquista corresponde a un medio eficaz para propagar la imagen de un Estado con preocupaciones acerca de la mejoría del nivel de vida de sus ciudadanos, de su pueblo[537]. Además, como analizaremos en la parte dedicada al estudio de los discursos políticos, la construcción de la retórica de los intervinientes más directos en las cuestiones político-sociales va en el sentido de exagerar la mejora de las condiciones de existencia de los españoles, ennobleciendo más aún la acción política del Franquismo en este nuevo dominio de intervención política. Por lo tanto, cabe interrogarnos sobre si la política social desarrollada en estas décadas de 1940 y 1950, comandada por Girón de Velasco, será resultado de convicciones doctrinales y políticas del Nuevo Estado, o si solamente será un vehículo para atraer y fidelizar el conjunto de los españoles, sin tener un creencia real ni voluntad política para promover una España más equitativa. En este contexto, encontramos sobre 1949, tras la conclusión de la construcción de la malla

---

535 En un texto de mediados de los años 50, se afirma que, como balance y promoción, «es extraordinaria la influencia que el Fuero de Trabajo ha ejercido en la legislación social española, pues puede afirmarse que casi todas sus declaraciones han sido objeto de amplio desarrollo en múltiples disposiciones ya vigentes o que se encuentran en estudio y elaboración»". FERNÁNDEZ, 1954: 38.

536 Con todo, en 1952 ya se leían otras voces, más técnicas, apuntando la desorganización de la política social como una de sus trabas, aunque la crítica se viese envuelta en un elogio. Se afirma que «nuestro sistema (...) falta de la adecuada coordinación de las prestaciones protectoras. (...) tiene, en definitiva, la frondosidad típica de los procesos biológicos de crecimiento anormalmente rápida. Todo ello, que no tiene nada de extraño, refuerza nuestra insistente creencia de la urgente necesidad de una ordenada revisión técnica». HERNÁINZ, 1954: 130.

537 Concepto definido por Arrese como «la continuación histórica y el conjunto de las pasadas, las presentes y las futuras generaciones. Para nosotros, el pueblo tiene una tradición y un porvenir; no está suspendido en el vacío. Y de este diferente concebir nace el diferente gobernar». ARRESE, 1942: 39.

de los seguros sociales, de acuerdo a nuestro entender, un autor que presenta una interpretación, de cara a este desarrollo de instrumentos públicos de protección social, fuertemente contraria a los designios sociales de los cuales el régimen hace bandera: el economista catalán Salvador Millet i Bel[538] se confirma, sin remordimientos, antagónico al desarrollo de la red protección social que el régimen viene implantando, presentando la idea de que nunca el Hombre se considerará satisfecho en sus necesidades, por lo que cuanto más se le dé, más exigirá. Por lo tanto, según sus palabras, «el sueldo "mínimo", la jornada "máxima", las vacaciones "necesarias", el seguro "total", etc., son simples conceptos legales [y que] desde un punto de vista económico y social son puras quimeras, vanos objetivos». Así, es pertinente comentar que al comienzo de los años 50 esta mentalidad esté todavía muy arraigada. Además, es interesante también verificar que en la época más controlada del Franquismo haya salido a la luz una vez que esta posición podría ser encarada, fácilmente, como una fuerte crítica a los rumbos sociales desarrollados por el régimen como una inhibición del Estado y una desacreditación de su eficacia. La crítica es, con todo, puntual y de escasa divulgación pública, por lo que el régimen la habrá visto como inofensiva. Prestando atención a las siguientes palabras del autor que afirma que «una política social calificada de revolucionaria, progresiva y generosa, capaz de despertar gran entusiasmo popular – el establecimiento del seguro total, la construcción de una inmensa cadena de hospitales "gratuitos", etc. –, resulte, en última instancia, eminentemente antisocial y regresiva»[539].

Esta posición, por más que pueda tener apenas la intención de contribuir a replantear el rumbo de la acción del Estado, se configura como una clara discordancia hacia el programa social del Franquismo. De hecho, las críticas aun existían. Encontramos, aunque raramente, algunos de los

[538] Salvador Millet i Bel nació en Cataluña, en 1912, y desarrolló estudios en el área de economía. Colaboró con Francesc Cambó, desde la década de 1930. Durante la Guerra Civil se exilió en Francia. Tras su regreso a España, fue profesor y defensor del ideal de democracia como sistema político. Profesionalmente, fue presidente de La Caixa. Convencido defensor de la identidad catalana, los escritos de Millet i Bel están todos escritos en catalán. Cf. CORTES, 01.05.1998.

[539] MILLET, 1949:2-3.

dirigentes del propio régimen presentando, con cuidado, alguna visión realista sobre el débil alcance de la política social que se está trazando. Es el caso de Raimundo Fernández Cuesta que, en 1951, declara que «el esfuerzo del Régimen y su Caudillo, que nadie podrá negar sin caer en la mayor injusticia, para crear un sistema de seguridad social que proyecte sobre las casas de los trabajadores un presente lleno de bienestar y un futuro libre de fantasmas sombríos, por causas muy complejas, varias y no imputables a él, no ha dado aún en el orden económico y práctico, todos los resultados apetecidos»[540]. Entendemos que, en el contexto específico de la España de los 40 y la efectiva falta de voluntad política, la red social lanzada por el Franquismo cumple bien la función de conocer su pensamiento, siempre publicitando al régimen como salvador de la Patria. Pero vuelve a quedar por debajo de su alcance real en la práctica.

Con todo, teniendo en cuenta el abanico de modalidades y ámbitos de seguros sociales obligatorios potenciados por el Franquismo, estamos ante aquello que Gala Vallejo designa por «un principio de seguridad social mínima»[541], siendo, al menos, un proceso en desarrollo. La verdad es que el hecho de que los seguros sociales obligatorios hayan surgido por fases, o mejor dicho, sin una estrategia planificada para su implementación, ellos se revisten de un carácter coyuntural, fragmentado e inconexo, lo que acentúa su carácter no sistemático y lo que potencia superposiciones al nivel de las áreas de intervención y prestaciones, así como dejan al descubierto lagunas de protección.

2.6. Los seguros sociales en el Salazarismo y su estructuración descentralizada

En el Portugal de Salazar, la institución de un régimen de previsión ve la luz, como ya dimos cuenta, con la promulgación del Estatuto de Trabajo

[540] Cit. por MOLINERO, 2006: 108.

[541] GALA, 1995: 55.

Nacional, habiendo establecido el marco doctrinario y corporativo para los seguros sociales. Con todo, la red de previsión salazarista se organizará dos años después, mediante la Ley 1884, de 1935. A través de este articulado del 16 de marzo de 1935, se inaugura la práctica legislativa de la Asamblea Nacional[542], y el régimen estado-novista portugués aprueba el régimen general de previsión y sus seguros sociales (mayoritariamente destinados a los obreros de la industria[543], comercio y servicios), a través de lo que en el siglo XXI se considera como una verdadera "ley de bases". Este hecho marca el inicio de un nuevo ciclo en la construcción del futuro Estado de bienestar portugués[544], aunque, en la década de 1930, estamos todavía ante la construcción efectiva de un sistema de seguros sociales obligatorios[545]. No obstante, por lo menos hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la masa de ciudadanos activos en Portugal no se ve encuadrada en cualquier sistema de previsión, público o privado. Por lo tanto, con la excepción de una minoría, «o desemprego, a doença prolongada ou a velhice significavam fome e miséria»[546].

---

[542] La Asamblea Nacional tenía un período de trabajo anual de apenas tres meses, lo que resulta sintomático de su efectiva falta de preponderancia política, acentuada por el hecho de que el propio Gobierno puede desencadenar, de *per si*, iniciativas legislativas. En el inicio de 1935 se realizó una revisión de la Constitución de 1933, pasando a estar inscrito en esta la imposibilidad de los diputados de proponer iniciativas que cargasen el gasto público, lo que será la mejor manera de comprobar ineptitud forzada de los parlamentarios portugueses, además de perjudicar gravemente una de las modalidades de la protección social, la asistencia social, en la eventualidad de la Asamblea Nacional dedicar atención a esta materia.

[543] Para un estudio de caso que aborda las circunstancias de protección social en el sector industrial en Portugal, específicamente en la extracción de wolframio, véase: NUNES, 2007: 273-297.

[544] Ley nº 1884, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935: 385-387. Esta organización de la previsión se mantendrá hasta el 18 de junio de 1962, fecha de la reforma de la previsión social portuguesa, a través de la Ley 2115, que establecerá un nuevo cuadro de referencia en este área. Sobre esta matéria véase: *Reforma da Previdência Social. Parecer da Câmara Corporativa 39/VII*, 1961, Lisboa: Ministerio de las Corporaciones y de la Previsión Social.

[545] «Entre 1935 e 1975 a protecção dispensada através dos seguros obrigatórios foi adquirindo sempre crescente importância. Sem extinção do mutualismo e da assistência pública, os seguros sociais foram ganhando terreno por constituírem um instrumento mais efetivo de protecção social em Portugal.» CARREIRA, 1996: 62-63.

[546] ROSAS (coord.), 1998: 89.

Este articulado creador del sistema de previsión estatal preconiza su organización en cuatro categorías: primera, «Instituciones de previsión de los organismos corporativos»; segunda, «Cajas de jubilación o de previsión»; tercera, «Asociaciones de socorros mutuos»; y cuarta, «Instituciones de previsión de los servidores del Estado y de los cuerpos administrativos»[547]. Importa realzar que a excepción de la primera categoría, una innovación verdaderamente corporativa, las demás ya existían, por lo que aquello que se verifica ahora es su integración y subordinación en la organización de la previsión estatal, bajo la tutela del INTP[548]. De aquí podemos deducir que la previsión en el Estado Novo no es totalmente corporativa, aunque fuese estructurada dentro de esa misma óptica.

En relación a la primera categoría, esta abarca tres tipologías de instituciones, particularmente orientadas para los trabajadores por cuenta ajena, siendo la inscripción obligatoria en todas ellas. Las Cajas Sindicales de Previsión[549] son de responsabilidad de los Gremios y Sindicatos Nacionales[550] (estos crearán sus cajas de previsión, pero teniendo que negociar con los gremios patronales, además de que su hipotética acción está bajo control del INTP), ya instituidos en 1933, a través de la celebración de contratos colectivos de trabajo. Esto sirve para decir que para algunos sectores productivos nacionales, el Estado impone su organización de previsión, abarcando en ella todos los que pertenezcan a una rama específica de la actividad económica. Efectivamente, el Estado corporativo controla, de cerca, el desarrollo de la red de previsión. A título de ejemplo, el articulado establece que al Estado le cabe: la aprobación de los estatutos de funcionamiento de las Cajas Sindicales, así como sus

[547] Ley nº 1884, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935, art. 1º: 385.

[548] *IDEM, Ibídem,* art. 14º: 386.

[549] Reglamentadas por el Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1465-1475.

[550] Estos crearán sus cajas de previsión, pero teniendo que negociar con los Gremios. Cf. LUCENA, 1976: 386.

direcciones deberán obtener el voto favorable de la tutela[551], entre otras disposiciones que acumulan una constante vigilancia, incluso intervención, del poder público sobre la previsión, que también es notoria al nivel del control de las cotizaciones de las entidades patronales y respectivos trabajadores para las mencionadas Cajas[552]. Este marco se aplica a los obreros de la industria y del comercio, que se quedan asegurados «contra os riscos da doença, da invalidez e do desemprego involuntário e bem assim a garantir-lhe pensões de reforma».

En lo que concierne a la protección contra el desempleo, esta no se trata de una circunstancia social muy valorada por el Estado. No obstante se comprueba una subida de los niveles de desempleo durante la década de 1930 motivada por la contracción de la emigración que resultó de la depresión mundial; esta circunstancia acaba por ser aminorada por el profundo atraso económico y especialmente por la relevancia del sector agrícola: en 1930, englobaba al 51% de la población activa portuguesa, en 1940, al 52%, y en 1950, se verifica una ligera corrección hacia el 49%[553], lo que significa una media del 50,6%. El trabajo en la agricultura hace de contrapeso a las muchas situaciones de desempleo. Este no sería significativo: 4,4% en 1940, y 2,8% en 1950[554]. De acuerdo con el régimen:

> «Nós não temos, felizmente, em Portugal um autêntico problema de desemprego, o que quer dizer que realizamos um razoável e satisfatório equilíbrio entre as necessidades da

---

551 Ley nº 1884, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935, arts. 2º y 9º: 385-386.

552 El artículo 3º del Decreto-ley 25.935, de 12.10.1935, determinaba entonces «estabelecer ou sancionar a medida e a forma» en que todos los contribuyentes de la Caja lo harían. Ya el art. 48º, ítem 1, establecía que hasta hacer efectivas las corporaciones en Portugal, lo que sólo acontecerá al final de los años 50, cabría al Estado la nominación de los presidentes de las direcciones de las Cajas, lo que resultó en un mecanismo de control estatal sobre la previsión.

553 Cf. CABRAL, 1999-2000: 329. Fernando Rosas presenta datos algo distintos, aunque mantengan la relevancia del sector agrícola para la población activa portuguesa: el 44,2% trabajaría en la agricultura en 1953. Cf. ROSAS, 1998: 383.

554 Cf. NUNES, 1996: 255.

produção e o volume disponível de trabalho (…) Nem por isso nos desinteressámos do assunto. Simplesmente [recusamo-nos] sistematicamente a subsidiar o desemprego, o que equivaleria a estimular o seu desenvolvimento maciço (…) defende-se a estabilidade até ao ponto em que é legítimo defendê-la»[555], se afirma.

Por lo tanto, el Ejecutivo deja abierto, mediante esta postura, el camino para la precariedad laboral y sólo tras la Revolución de 25 de abril de 1974 se legislará sobre la protección social contra el desempleo. Notamos, con particular interés, que en un trabajo de Eduardo Corrêa de Barros[556], de 1944, relativo al estudio sobre la protección social al trabajador publicado en 1946, el autor da cuenta de las posiciones contemporáneas referidas al entendimiento sobre la creación de un seguro contra el desempleo: desde aquellos que ven el subsidio como incentivador del propio desempleo, motivador de «imoral inacção e preguiça» como razona el Estado, por un lado, y por otro, los que defienden la justicia de esta medida social, en situaciones debidamente comprobadas. A juzgar por el rumbo de la Historia, vence la primera posición, puesto que solo en los tiempos democráticos se avanzará decididamente hacia el establecimiento de este subsidio social, como dijimos.

No obstante, la postura que el Estado asume para con este fenómeno social del desempleo es poco clara y a la vez demostrativa de la precaria gestión que encontramos en la política de las cuestiones sociales: remontando aún a la época de la República, la cual había creado una protección específica contra el desempleo. Ahora, sin asumir nunca el Estado Novo este riesgo social como su campo de actuación efectivo, va manteniendo de forma más apagada, más discreta, el Fondo de Desempleo. Paradójicamente, sin llegar a pronunciarse el régimen, sin legislar en

---

[555] *ABC do Seguro Social*, 1949: 59. Resulta curioso que, en los tiempos actuales, ambos países atraviesan nuevamente un período de redefinición de las relaciones laborales, de nuevo con el Estado intentando desvincularse, dentro de lo posible, de las obligaciones ya asumidas en esta cuestión social, ahora más bien encuadrada en una dinámica europea.

[556] Cf. BARROS, mayo 1944: 360.

profundidad, o incluso sin hacer alarde de esta como protección social "suya", el ministro Soares da Fonseca destaca, en 1953, la protección en situaciones de desempleo como «a primeira e mais eficiente manifestação de previdência social»[557]. Más: la pretendida obra principal de la previsión social salazarista estaría, al final, fuera del ministerio que la tutela, encontrándose en otro departamento, el Ministerio de Obras Públicas, donde la protección contra el desempleo tradicionalmente se creía localizada en Portugal. De aquí extraemos algunas conclusiones: apenas se comprende la súbita atención en relación al desempleo como una estrategia de propaganda en una época en que el régimen ya no tiene mucho más a presentar, o mejor, no se demuestra voluntad en avanzar más en términos de coberturas contra los riesgos sociales; el ministro engrandece, en su discurso, un mecanismo de protección social que está desgarrado del Ministerio de las Corporaciones y de la Previsión Social, lo que comprueba, en verdad, la ausencia de una visión concertada y potenciadora del Estado Novo en cuanto a su acción como agente promotor, regulador y fomentador de la equidad social; y, por último, se desprende de las palabras del ministro su concordancia en cuanto a la no inclusión del Fondo de Desempleo en su ministerio. Por lo expuesto, consideramos que tal postura es reveladora de una exigua visión de Soares da Fonseca, pues esta separación institucional y formal apenas contribuye para que el Estado social portugués se perpetúe precario y fragmentado.

Cabe destacar que algunos riesgos laborales no constan inicialmente en las protecciones aseguradas por las Cajas, no prevén por ejemplo, las situaciones de enfermedades laborales o los accidentes de trabajo, puesto que serán objeto de regulación en otro articulado, la Ley 1942, de 27 de julio de 1936. Es el Estado Novo quien inaugura la preocupación pública hacia la cuestión de los accidentes de trabajo, pues esto ya se verificó con la Ley 83, aún vigente desde la Primera República, en 1913. El nuevo régimen adapta la legislación existente al ideario corporativo, optando por «abandonar um critério socialista de generalização (…), antepondo-se mais uma vez o económico ao social, e desprezando assim o óptimo em teoria

[557] FONSECA, 04.02.1953: 84.

para se conseguir na prática o máximo do possível e razoável. (…) A responsabilidade do patrão deve ser (…) exigível enquanto durar o trabalho, desde que por ele seja ordenado e dirigido ou de algum modo fiscalizado, especialmente quando exista um objectivo de lucro»[558]. Es lo mismo que decir que el seguro contra accidentes laborales será aplicado sólo a los trabajadores a tiempo completo y si el trabajo transcurre en un local propio, que no el domicilio, ignorándose mucha de la labor realizada en el contexto doméstico, en aquellos años. El legislador opta, en esta ley (Ley 1884), por no definir el concepto de accidente de trabajo, argumentando que esta noción es de naturaleza variable, posición esta que se reconocerá como una de las «pocas» fragilidades de este articulado. Efectivamente, del extenso parecer que la Cámara Corporativa[559] elabora sobre la propuesta de ley, lo que más se realza (a través de los pareceres de las secciones 7.ª, 9.ª y 23.ª de Cámara) es la falta de definición de accidente laboral que, para los miembros, tornará el contenido de la ley en demasiado abstracto. Suponemos aquí percibir la manipulación operada por el poder instituido, una vez que el texto final rodea esta discordancia de algunos miembros de

[558] *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 50, 10.12.1935: 26.

[559] Importa aclarar la naturaleza de esta Cámara Corporativa, que inició sus funciones en 1935, dejando como nota primera el hecho de que el Estado Novo no se habría constituido con un sistema bicameral. «Segundo a Constituição [1933] determina, a Câmara Corporativa há-de ser composta pelos representantes das autarquias locais e dos interesses sociales, considerados estes nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural e económica, devendo a lei designar aqueles a quem incumbe tal representação ou o modo como serão escolhidos e a duração do seu mandato» «Câmara Corporativa», 30.11.1934, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año II, nº 1: 1. Cf. LUCENA, 1976: 323 y ss. «A sua principal actividade seria a emissão de pareceres sobre os projectos de lei que tivessem de ser discutidos na Assembleia Nacional. Era bem claro que não lhe seria concedida qualquer capacidade de iniciativa. A Câmara Corporativa funcionaria em privado. Não lhe seria concedido espaço para produzir qualquer tipo de discurso político. Só abordaria os problemas que lhe fossem solicitados pelos órgãos de soberania de que dependia. Dos interesses sociales nela representados, apenas se pretendia que se pronunciassem sobre os problemas requeridos por outrem. Apesar de reunidos numa Câmara, esta não seria a instância apropriada para a sua expressão. (...) Destinava-se a preparar as discussões em plenário, a fornecer elementos de debate, condicionando mas sem que determinasse, as deliberações do poder legislativo.» FERREIRA, 2008: 175 y 176. Esta Cámara representaría una de las mayores incongruencias del Estado Novo desde su fundación, pues siempre se autodefinió como corporativa; la Cámara Corporativa ocuparía entonces la cumbre de la pirámide social. No obstante, sólo en 1956/1957 las primeras corporaciones estarán de hecho constituidas, lo que esclarece algo en cuanto al vacío de las décadas anteriores, completando lo que el régimen comenzó a construir por el tejado, instituyendo un órgano político omiso, o profundamente limitado, en su poder.

la Cámara hacia el Gobierno, a través de la conclusión que, tras un profundo análisis del proyecto de ley, este, al final, presenta una definición de accidente de trabajo, de forma implícita[560].

Convendrá aquí entender cuál es la posición del Estado ante la cuestión de los accidentes de trabajo, que coloca directamente el patronato y a los obreros enfrentados. La postura estatal apunta hacia una equidad, pero la consideramos tendente hacia el lado de los empleadores, en una evidente selección de clase. Retomemos el informe: «Reconhece-se aos sinistrados do trabalho o direito a uma indemnização quanto possível compensadora da sua inferioridade; mas ao Estado compete não esquecer os interesses dos patrões e acautelá-los simultaneamente, de modo que para proteger o infortúnio de uns não hajam de sacrificar-se injustamente as condições de vida de outros, ou prejudicar-se as possibilidades do seu desenvolvimento»[561].

Como corolario de esta cuestión, y tras este normal trámite legislativo, a 27 de julio de 1936 se promulga la pormenorizada Ley 1942 sobre accidentes de trabajo o enfermedades laborales[562]:

> «Terão direito a assistência clínica, seja qual for a forma por que deva ser prestada, a medicamentos e às indemnizações ou pensões fixadas nesta lei todos os trabalhadores, por conta de outrem, vítimas de um acidente de trabalho que lhes ocasione alguma lesão ou doença, nos casos seguintes: 1.º No local e durante o tempo de trabalho; 2.º Na prestação do trabalho ou fora do local e tempo do trabalho normal, se ocorrer enquanto se executam ordens ou realizam serviços sob a autoridade da entidade patronal; 3.º Na execução de serviços

[560] «Parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de nº 67», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año III, nº 6, 15.02.1936: 87-91.

[561] «Relatório da proposta de lei 67 sobre os acidentes de trabalho», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año III, nº 1, 30.11.1935: 2-3.

[562] En el artículo 8º de la ley se definen las enfermedades laborales contempladas: Ley nº 1942, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año III, nº 17, 31.07.1936: 324.

espontaneamente prestados pelos seus trabalhadores à entidade patronal de que lhe possa resultar proveito económico»[563].

Consideramos que esta definición de los criterios de elección para disfrutar de este seguro se pone en moldes vastos, dando margen a una posible especulación patronal. Con todo, la responsabilidad patronal por negligencia se prevê en el artículo 27.º, al declarar que «As indemnizações atingirão a totalidade do salário ou da redução da capacidade de ganho dos sinistrados, se o acidente resultar da falta de observância das disposições legais sobre higiene e segurança dos lugares de trabalho e profilaxia dos acidentes»[564]. Esta ley (regulada el 12 de abril de 1937[565]) revoca y sustituye una de las últimas herencias de la legislación social de 1919, el decreto ley n.º 5637, que hasta la fecha regulaba estas cuestiones[566].

Retomando la orgánica implantada por la Ley 1884, pertenecerían obligatoriamente a las Cajas Sindicales los «contribuintes», las entidades patronales cubiertas por contratos colectivos que crean estas cajas, y también los «beneficiários», es decir, todos aquellos que trabajasen para cualquiera de las referidas entidades, siempre que se encontraran en el intervalo entre los 14 y los 50 años de edad. Estos «beneficiários» también contribuirían para el patrimonio colectivo[567]. Por último, estos organismos de previsión operaban en un régimen de capitalización financiera, con fondos exclusivamente privados: «A previdência tem de ser previdência, custeada por receitas que legitimamente lhe pertençam (…) Assim se exclui a participação do Estado, já porque o Estado tem de consagrar à assistência

---

[563] *IDEM, Ibídem*, art. 1º: 323.

[564] *IDEM, Ibídem*, art. 27º: 326.

[565] Decreto-ley nº 27. 649, en *Diário do Governo*, nº 84*,* de 12.04.1937: 345-355.

[566] Aún en la cuestión laboral importa referirse a sutileza del horario de trabajo, concretamente al día de descanso, el domingo. El asunto no resulta pacífico generando polémicas en los primeros años del régimen. Lo decretado es que en el medio urbano se libre el domingo y en el campo se abran excepciones para esta norma. Para profundizar en esta materia, véase: PATRIARCA, 1995: 382 y ss.

[567] Cf. Decreto-ley nº 25.935, art. 14º, en *Diário do Governo*, nº 237*,* de 12.10.1935: 1465-1475.

o pouco ou o muito de que puder dispor, já porque o Estado não tem neste aspecto responsabilidades especiais para com os trabalhadores»[568]. Pero más claramente no podemos comprender que el Estado no nutre interés alguno en cofinanciar una seguridad social para el trabajador. Lo que le interesa, como se verá en el transcurso de los años, es que la previsión se baste por sí misma, y que – lo que sería deseable – hubiesen fondos suficientes para redundar los encargos públicos en la esfera de la asistencia. Si alguna lectura financiera puede ser tejida acerca de los fondos de previsión social portugueses, particularmente en cuanto a las Cajas Sindicales, con el corto alcance de las protecciones, sería la de que la previsión acabará por generar aquello por lo cual el régimen tanto ansía, un *superavit* claro y notorio: en 1950, 1954 y 1960, los ingresos son de 560 mil, 670 mil y 1202 mil contos respectivamente, contrastando con 333 mil, 393 mil y 530 mil contos de gasto. Lo mismo se verifica en las Cajas de Reforma y de Previsión (que abordaremos posteriormente): en 1950, el encaje es de 568 mil contos, y, en 1960, de 1115 mil contos, contraponiéndose gastos de aproximadamente de 295 mil y de 570 mil contos, respectivamente[569]. Ahora, se vuelve evidente el desfase entre los ingresos *versus* gastos, encontrándose los cuidados y la protección bien por debajo que podrían ser, si el Estado invirtiese más en aquello de lo que pudiera recaudar.

Regresando a la Ley 1884, llamamos la atención para la existencia de un «fundo de assistência» para cubrir eventualidades no contempladas[570]. Por definición, estas Cajas son, efectivamente, creación corporativa, habiendo sido reglamentadas por el decreto ley n.º 25.935, de 12 de octubre de 1935[571]. La primera caja sindical instituida es la Caixa Sindical

---

568 *ABC do Seguro Social*, 1949: 27.

569 Cf. LUCENA, 1999-2000: 160.

570 Ley nº 1884, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935, arts. 2º, 3º, 4º, 6º y 10º: 385-386.

571 Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1465-1475. Estas Cajas sufrieron una corrección relacionada com algunos de sus artículos, en 1944, siendo que las alteraciones tuvieron un carácter más técnico y puntual, determinando, por ejemplo, un nuevo marco para los beneficiários de subvenciones de desempleo: «Para os beneficiários temporariamente desempregados, a regalia

de Previdência do Comércio e Exportação de Vinhos do Norte de Portugal, en el año de 1936[572]. De hecho, estas instituciones de previsión son tenidas más en cuenta por parte del legislador, ya que de acuerdo a él, son producto de las condiciones económicas y sociales de la época: «E é neste aspecto de perfeita solidariedade de interesses, longe da abstracção da luta de classes ou da utopia socialista do Estado-Providência, que se verifica mais uma vez o nível elevado das soluções corporativas e a sua natural conformidade com as realidades da vida»[573]. Se completa la idea anterior con el siguiente remate: «Numa palavra: as caixas sindicais são dos interessados e para os interessados. Obriga a lei que patrões e trabalhadores para elas contribuam, conjuntamente as administrem e tomem por dever fiscalizar a concessão dos benefícios»[574].

La ideología del régimen corporativo rechaza la lucha de clases, idealizando un todo nacional armonioso. No obstante, las desigualdades sociales están presentes y la forma de resolverlas, o de, por lo menos, minorarlas y sobre todo controlarlas, pasará por la construcción de un régimen de previsión social estatal. El articulado presenta el modelo corporativo salazarista más adecuado a las exigencias y diferencias que la vida social acarrea; esto es, este sistema portugués es bastante más racional y consciente en comparación con los sistemas identificados con los Estados de bienestar desde la óptica del régimen. Hasta 1943, apenas se crean 3 Cajas Sindicales, lo que comprueba de lentitud la implementación de la previsión. En 1950 se cuenta ya con 23, contando con alrededor de

---

contida neste artigo [22º do decreto de 1935] não pode ser utilizada durante mais de seis meses seguidos ou interpolados no espaço de um ano nem totalizar mais de dez meses nos dois anos anteriores.» Decreto-ley nº 33.906, art. 1º, en *Diário do Governo*, nº 196, de 04.09.1944: 829.

[572] LEAL, 1967: 126. Teotónio Pereira parece haberse empeñado personalmente en la concreción de esta primera Caja, pues su familia poseía posiciones significativas en el sector. Cf. LUCENA, 1999-2000: 156.

[573] Claramente se reconoce, en este extracto, el sello de Pedro Teotónio Pereira, mentor de la política de previsión del corporativismo portugués. Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1465.

[574] «Torna-se indispensável não esquecer neste capítulo que o óptimo é inimigo do bom e que a modéstia das nossas posses aconselha que se não pretenda ir longe demais na escolha dos benefícios.» Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1466.

180 mil inscritos[575], cubriendo sectores profesionales (como lana, cerámica, panificación, productos químicos y farmacéuticos, vidrio, tipografía, hostelería, comercio y seguros) y/o sectores inter-profesionales de ámbito regional o distrital (como la Caixa dos Operários de Braga[576]). Este crecimiento se da a partir del momento en que el Estado comienza a asumir la responsabilidad de impulsar el sector de la previsión (de 1943 en adelante), sustituyendo a los privados.

En cuanto a las Cajas de Previsión de las Casas del Pueblo, se prevé la creación de una red de instituciones mutualistas para dar cumplimiento a la actividad en el ámbito social de los trabajadores rurales. Estas Cajas[577] tienen por objetivo la promoción de cooperación social y profesional, de instrucción y ocio, incluyendo principios de previsión, en particular «assegurar aos sócios protecção e auxílio nos casos de doença, desemprego, invalidez e velhice»[578], de ahí que en 1935, la Ley 1884 incorpore las Cajas de Previsión de las Casas del Pueblo en la primera categoría, «Instituciones de previsión de los organismos corporativos»[579]. Más, estas instituciones tienen parte de sus ingresos adscritos a un fondo de asistencia que complementa su acción de previsión con iniciativas de auxilio asistencial en la ocurrencia de alguna eventualidad. El apoyo financiero de estas instituciones es asegurado, principalmente, por la cotización de los trabajadores, que alcanza los 3 escudos por mes, entre 1940 y 1960[580]. En este contexto, y en la discusión de la Assembleia

[575] En 25 de abril de 1946, por Decreto-Ley nº 35.611, se constituye una «Federação das Caixas de Previdência», que conformaría los «Serviços Médico-Sociales» que en 1950 captará un número apreciable de inscripciones, 335 mil. Cf. LUCENA, 1976: 394-395.

[576] Cf. LUCENA, 1999-2000: 156.

[577] «Há três anos, feitos no dia 6 de Janeiro de 1937, em Barbacena, pequenina aldeia alentejana, de gente humilde e trabalhadora, inaugurou o Sr. Presidente do Conselho a primeira Casa do Povo de Portugal.» Intervención en la Asamblea Nacional de la diputada Domitila de Carvalho, en *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 107, 21.01.1937: 237-280.

[578] Decreto-ley nº 23.051, de 23.09.1933, art. 4a.

[579] Ley nº 1884, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935: 385-387.

[580] Cf. LUCENA, 1976: 393.

Nacional sobre esta ley, el diputado Botelho Neves afirma: «As Casas do Povo, sendo quase casas de reunião de pobres e ricos (…) visam ao fim supremo da previdência»[581]. En 1940, las referidas Cajas conocen su extinción y, de ahora en delante, son las Casas del Pueblo (adaptación de las Casas do Dopolavoro de la Italia de Mussolini[582]) que administran directamente la previsión que competia a aquellas, y la inscripción de los trabajadores rurales se hace obligatoria, lo que no se verificaba hasta entonces: «Era até aqui a previdência do trabalhador rural realizada pelas caixas de previdência das Casa do Povo, instituições com património próprio e população associativa voluntária. Com vantagem evidente de simplificação e em obediência aos conselhos da prática de alguns anos, passa a Casa do Povo a ser ela própria a instituição de previdência»[583]. Efectivamente, esta creación del corporativismo portugués es considerada por el régimen como una de sus mayores valías: «nessa Casa do Povo ele [o trabalhador] encontrará (…) o verdadeiro lar colectivo, a obra de paz e de progresso, feita para o acolher, para o ajudar e para o dignificar»[584].

En realidad, las Casas del Pueblo tiene como mayor propósito el encuadrar a la generalidad de los portugueses de las zonas rurales, o sea, de la amplia mayoría de la sociedad, reuniendo portugueses de capital y portugueses de trabajo, es decir, impidiendo la institución de sindicatos[585], sólo reservados para la urbe y exclusivamente bajo la supremacía del Estado. En palabras de la tutela, nuevamente, estas instituciones presentan

---

[581] *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 13, 12.02.1935: 227-256. Siendo así, una especie de espacio de aproximación entre los mundos diferentes de ricos y pobres.

[582] Cf. MORA, 1935: 63. No obstante, el régimen, años después de su institucionalización, insistía en patentar las Casas del Pueblo como exclusiva y original creación del corporativismo portugués. Las palabras siguientes son del Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, Mota Veiga, en 1949: «Casas do Povo, justamente consideradas como as instituições mais genuinamente portuguesas, dentro da nossa organização corporativa.» VEIGA, 13.03.1949: 118. Sobre las políticas de consenso en la Italia de Mussolini, véase: GRAZIA, 1981.

[583] Decreto-ley nº 30.710, preámbulo; arts. 8º y 12º, en *Diário do Governo*, nº 201, de 29.08.1940: 1001 y 1003.

[584] PEREIRA, 1937: 129.

[585] Cf. LUCENA, 1976: 249.

como grandes designios «fins de previdência e assistência, instrução e progresso local, [bem como] defender a genuinidade do povo português contra as influências cosmopolitas e, portanto desnacionalizadoras»[586]. En 1935 queda establecido que las cajas para asalariados rurales apenas funcionarían junto con las Casas del Pueblo. Sólo de 1940 en adelante será cuando estos organismos pasan a integrar de pleno derecho esta competencia, ampliándose a los no asalariados. No obstante este propósito de delimitación social, en 1945 el régimen presenta la estimativa de 250.000 socios efectivos de las Casas del Pueblo, pagando un valor medio de cotización mensual de 2$50, y de 7$50 los denominados socios contribuyentes, esto es, los propietarios agrícolas, lo que limita, según el régimen, el establecimiento cabal de la previsión en el interior del país[587].

En cuanto a la progresión de la instalación de Casas del Pueblo, y por consiguiente de la previsión social en el país, una vez más los números son dispares, pero recorriendo los datos más recientes Lucena, 382 en 1942, 561 en 1950 y 627 en 1959, lo que engloba a cerca del 20% (251 mil) de los cabeza de familia y al 17% de las personas a su cargo (316 mil)[588]. Por lo tanto, están encuadradas 1235 «freguesias» de un universo que excedía las 4000, lo que representa cerca del 30%. Así, apenas cerca de un tercio de las unidades territoriales del país tienen un marco de previsión, cifra que denota el escaso alcance de la previsión salazarista. A partir del final de la década de 1940 se intenta obviar a una evidente falta de previsión social. Hasta entonces, los productores agrícolas (el patronato agrícola), habitantes de las zonas del país no dotadas de una Casa del Pueblo están excluidos, imposibilitados de participar y beneficiarse del sistema de protección social. Por arrastre, los trabajadores agrícolas igualmente. Esta situación será

[586] «Compete-lhes recolher em museus e reproduzir no mobiliário, no vestuário e nos instrumentos de trabalho as formas a que os nossos olhos foram habituados. Pela fixação de ritmos tradicionais, os agrupamentos folclóricos que elas criarem contribuirão também para não deixar perder no nosso consciente e no nosso subconsciente as características mais vincadas da grei.» FERNANDES, 12.06.1947: 211 y 212.

[587] VEIGA, 13.03.1949: 117.

[588] Cf. LUCENA, 1999-2000: 157.

mitigada, pero no solucionada, con cotizaciones ampliadas a todos los productores, independientemente de la existencia física de una Casa del Pueblo en la región donde se localizan sus propiedades, a través de un sistema de cobros[589]. Este sistema se traduce en las prestaciones previsoras de enfermedad, que precisen de consultas médicas y un subsidio (40% del salario del primero mes, 30% en los restantes), así como un subsidio en caso de muerte. Del lado de la prestación social asistencial están previstos subsidios para la adquisición de medicamentos, condicionados a la liquidez disponible, y que no podría ser mucha porque en 1960, todas las Casas del Pueblo habían dispensado apenas 3500 contos en esta rúbrica[590].

Por fin, las Casas de los Pescadores, instituciones integradas en esta categoría *aposteriori*, en 1937[591], y que abarcan, de forma obligatoria, a las «gente[s] do mar», en las mismas condiciones que las Casas do Povo. Aquellas poseen las funciones de representación laboral, Educación e instrucción y, por último, la previsión y la asistencia con las siguientes prerrogativas: «Concessão de subsídios ou pensões; fundação de obras de protecção e auxílio nos casos de parto, doença, inabilidade ou velhice, morte, perda de pequenas embarcações ou apetrechos de pesca; distribuição de roupas e alimentos por ocasião de grandes crises ou invernias.»[592] La protección a los pescadores es más completa que la de los trabajadores rurales: subsidio por muerte y en el caso de enfermedad, por un período máximo de 90 días (60% del salario en los primeros 30 días, 40% en los restantes). Del ámbito de la asistencia, algún eventual subsidio de invalidez y alguna eventual medicación, siempre condicionada a las posibilidades momentáneas[593]. Por lo tanto, el régimen construye para esta

---

[589] Cf. VEIGA, 13.03.1949: 118.

[590] Cf. LUCENA, 1999-2000: 157.

[591] En 1943, transcurridos seis años tras la creación, se cuentan 21 Casas de Pescadores en el país. *Dez Anos de Política Social 1933-1943*, 1943: 78. Y en 1958 la cifra se encontrará en 28, abarcando cerca de 55.000 inscritos. Cf. LUCENA, 1976: 263.

[592] Ley nº 1953, Base II, en *Diário do Governo*, nº 58, de 11.03.1937: 207.

[593] Cf. LUCENA, 1999-2000: 157.

categoría socioprofesional una red de solidaridad, que pretende ser fundamentada en un estúdio «das condições naturais dos diversos núcleos populacionais dos pescadores, de modo a que a criação de instituições (…) venha a obedecer a um plano nacional e não a uma série de improvisações»[594], en palabras del entonces Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, Manuel Rebelo de Andrade.

Pasados unos años, Joaquim Trigo de Negreiros[595], que asume el Subsecretariado (4 de agosto de 1940 a 6 de septiembre de 1944), presenta un balance de esta política por ocasión de la I Reunión de las Casas de los Pescadores que, como no podría dejar de ser a los ojos del régimen, se muestra bastante positivo, principalmente a través del refuerzo del sentimiento de unión común de trabajadores y patronato y por el momento de construcción de escuelas profesionales de pesca y casas de trabajo que proporcionarían orientación profesional a madres e hijos de pescadores[596]. En cuanto a la implementación de estas Casas, y respectivas cajas, sobre el terreno, la situación es más bien favorable en comparación con las Casas del Pueblo, una vez que la totalidad de la población «marítima», cerca de 56 mil, se encontraría, en 1959, cubierta e integrada por la previsión, distribuida por 28 casas[597]. La naturaleza más bien diminuta y circunscrita de estos trabajadores contribuye para que la

---

[594] «Casas dos Pescadores», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año IV, nº 22, 15.10.1937: 535.

[595] Trigo de Negreiros (1900-1973) recorrió un camino profesional y político ascendente hasta alcanzar la esfera del poder central: fue presidente de la Cámara Municipal de Vila Flor, 1926-1928, teniendo en seguida funciones de conservador del Registro Predial en algunas localidades del Norte de Portugal, así como de funcionario del Tribunal de Relaciones de Oporto. El paso a lugares más importantes se dio a partir de su nominación como ayudante del Procurador-general de la República, al final de los años 30. Entre 1938-1940 fue Gobernador-Civil de Oporto. De 1940 a 1944 asume la posición de Subsecretario de las Corporaciones y Previsión Social. Entre 1944-1950 transitó hacia la Secretaría de Estado de Asistencia Social. Llegará a ser ministro en 1950, cargo que ocupará hasta 1958, en la cartera de Interior. Fue exonerado, acusado de «moleza» en el ejercicio de sus funciones, no volviendo a ejercer cargos políticos. Cf. VALENTE, 1996a: 659-660.

[596] «Funções e Directrizes das Casas dos Pescadores», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año VIII, nº 2, 30.01.1941: 22-23.

[597] Cf. LUCENA, 1999-2000: 157.

realidad de la protección social a los hombres del mar sea ejemplo del éxito en la cobertura de clase, y una excepción en el panorama previsional salazarista.

Ambas instituciones, Casas del Pueblo y de los Pescadores, están subordinadas a una Junta Central respectiva. La Junta Central de las Casas del Pueblo administra el designado Fondo Común que es financiado con transferencias del Estado, tasas sobre los productos agrícolas y contribuciones del Comisariado de Desempleo. Por su parte, la Junta Central de las Casas de los Pescadores administra, igualmente, un Fondo Común, en esta ocasión financiado por el Ministerio de la Marina, dotaciones de los gremios relacionados con las actividades del mar y rendimientos derivados de las cuotas pagadas por los pescadores (proporcionales al tonelaje de la armada) y entidades patronales[598]. Ambas Juntas funcionan en la esfera del Subsecretariado de las Corporaciones y Previsión Social y pretenden agrupar dos grandes grupos sociales portugueses, con el objetivo de aminorar tensiones sociales que se podrán generar, garantizando auxilio, minúsculo, en situaciones de infortunio a sus beneficiarios[599], además de potenciar el control del Estado sobre esta masa poblacional.

En una segunda categoría, esencialmente privada, surgen las Cajas de Reforma o de Previsión[600], con la misma estructura de las Cajas

---

[598] Cf. LUCENA, 1999-2000: 157.

[599] Destacar que en los años 30, el 50,7% de la población activa portuguesa trabajaba en el sector primario, aumentando este número al 52,6% en la década siguiente: MARTINS, 1992: 273.

[600] Los beneficiarios de las cajas sindicales o de reforma o previsión estaban sujetos a multas en las siguientes circunstancias: «a) Por três a seis dias os que, por palavras ou por escrito, ofenderem directamente, durante o exercício das suas funções, algum director ou empregado da caixa ou da federação em que a mesma esteja integrada; b) Por dez a 30 dias os que, empregando violência ou ameaças, se opuserem a que algum director da caixa ou da federação exerça as suas funções; c) Por um a seis meses os que iludirem, por actos ou omissões, o pessoal administrativo ou sanitario da caixa ou da federação, com o fim de obterem benefícios indevidos (...); d) Por dois meses a um ano os que intencionalmente defraudarem os interesses da caixa ou da federação ou lhe causarem dano moral ou material irreparável. (...) A suspensão de benefícios não isenta do pagamento das contribuições regulamentares.» «Normas regulamentares publicadas nos termos do artigo 13º do Decreto-Lei nº 37.426, de 23 de Maio de 1949», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Ano XVII, nº 3, 15.02.1950: 66.

Sindicales de Previsión, bien creadas por el Ejecutivo, bien por los privados (que ostentan la primacía en su constitución), pero de inscripción obligatoria. El régimen de financiación y de cobertura de riesgos es idéntico a lo dispuesto anteriormente, divergiendo solamente en la cobertura al desempleo involuntario, que las Cajas Sindicales incluyen en su rol de beneficios y las presentes no. Son elegibles para estas instituciones, todos los trabajadores que «exerçam uma determinada profissão (…) ou ao pessoal de uma empresa»[601]. Esto es, estas cajas pueden ser creadas para los trabajadores de diferentes entidades patronales pero con idéntica ocupación profesional, como médicos, abogados, panaderos, trabajadores del corcho... o para empleados de una misma compañía, como es el ejemplo de la Companhia União Fabril, CUF.

Estas instituciones no tienen un origen corporativo, lo son apenas en su espíritu de funcionamiento, ya que legal e ideológicamente preceden al corporativismo portugués. Engloban, principalmente, a trabajadores de la industria y servicios, pudiendo también abarcar trabajadores independientes, lo que no se verifica con las instituciones de primera categoría (las cajas sindicales de previsión que se muestran menos universales). El abanico de apoyos sociales que facultan, cubre la cobertura en situaciones de enfermedad y vejez, y la invalidez. Relativamente a las situaciones de jubilación/vejez[602], estas pensiones son concedidas por las tres categorías iniciales de organismos de previsión consagradas en la Ley 1884, y el cálculo del valor económico a retribuir será reglado meses más tarde[603]. Al inicio de la década de 1960, las pensiones por vejez corresponderán al 21% de los gastos totales de previsión social, representando el gasto total de la previsión en un 0,2% do PIB[604].

---

[601] Ley nº 1884, arts. 1º, 10º y 11º, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935: 385-386.

[602] «Não tem de se averiguar se o beneficiário se mantém ou não apto para a actividade. E nem sequer se presume a incapacidade. Interessa, apenas, saber que tem direito a descansar.» Cf. *ABC do Seguro Social*, 1949: 109.

[603] Lei nº 1884, art. 20º, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935: 387; Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1465-1475.

[604] Cf. ROSA; CHITAS, 2010: 56.

Otro riesgo social. Consideramos merecedor de particular atención el caso de los subsidios de invalidez. El sistema corporativo del Estado Novo encara la condición de inválido no de una forma universal e irreversible, pero sin una perspectiva focalizada, o sea, un ciudadano será considerado inválido para trabajar cuando se vea incapacitado para ejercer su profesión, lo que no significa que no sea competente y apto para asumir otras funciones. El período para que el cual trabajador puede beneficiarse de esta subvención varía entre los 5 a 10 años, lo que parece ser un criterio de apoyo social algo negligente. Por lo tanto, el "reciclaje profesional" no solo es permitido y deseable, puesto que el peor retorno que el Estado podría obtener del individuo activo sería su conversión en un elemento pasivo de la sociedad[605].

Estas instituciones de previsión, Cajas de Reforma o Previsión, son regladas a través del decreto ley n.º 28.321, de 27 de diciembre de 1937, concluyendo así toda la reglamentación de la Ley 1884 que estamos analizando[606]. La primera institución que entra en acción es la Caixa de Previdência do Pessoal da Indústria do Descasque de Arroz, en 1938[607]. En 1950, esta tipología de Cajas cuenta con cerca de 270 mil inscritos (en 1948 existen 72 cajas de previsión en funcionamiento[608]), subiendo el número a los 370 mil en el último año de la década[609], lo que es comprensible dado el envolvimiento directo del Estado en la expansión de la red, asumiendo la función primordial destinada a los privados, determinando la creación de nuevas cajas (de Reforma o de Previsión), así como fusiones y/o ampliación del ámbito de las cajas preexistentes.

Para que el lector no pierda la visión global de toda esta cuestión, y para poder, así, apreciar la relatividad de la previsión social del Estado

---

605 El montante máximo de esta pensión será del 80% del salario: *ABC do Seguro Social*, 1949: 107-108.

606 Decreto-ley nº 28.321, en *Diário do Governo*, nº 300, de 27.12.1937: 1509-1518.

607 LEAL, 1967: 126.

608 Cf. VEIGA, 16.01.1949: 81.

609 Cf. LUCENA, 1976: 389.

Novo, es significativo notar que, en 1942, el universo de los trabajadores del comercio, industria y servicios integrados en las dos primeras categorías de previsión, esto es, en las Cajas Sindicales y en las Cajas de Reforma o de Previsión no excede el 6%, por debajo de los 79 mil, del total de los trabajadores activos en esos sectores de actividad, lo que comprueba la ineficacia del sistema hasta entonces[610]. Tal situación se debe a diversos factores, entre los cuales, y desde luego, la casi completa exclusión de los trabajadores independientes de ambas categorías citadas, las cuales se constituyen como los principales apoyos de previsión salazarista. Otras circunstancias se derivan de la no existencia hasta la fecha de Gremios organizados, así como la carencia de capitales para fundar una caja. A mediados de la década de 1950, las áreas profesionales cubiertas por el universo de cajas pasan por el personal de oficina, espectáculos, transporte, industrias metalúrgicas y del metal, así como la industria del corcho y del arroz[611]. Tras la implicación directa del Estado, el crecimiento se cifra en cerca de 290 mil individuos en 1946, 600 mil en 1950, 700 mil en 1955, y 865 mil en 1962, lo que significa una cobertura de cerca de 80% de los trabajadores por cuenta ajena[612]. En cuanto a la financiación, una vez que el Estado se exime de esa obligación, es de la responsabilidad de los patrones y trabajadores en una lógica de capitalización[613].

Los pilares de la estructura de previsión salazarista están compuestos por las coberturas sociales proporcionadas por las Cajas Sindicales y las

---

[610] Cf. *IDEM*, 1999-2000: 157.

[611] La contabilización del numero de cajas de jubilación o de previsión no es estable, aunque por veces inconsistente: el régimen informaba que en 1948, existían 72, como lo afirmamos, y la investigación histórica de LUCENA, 1999-2000: 156, da cuenta de que las mismas se cifraban en 37, en 1955. Para el mismo año, PEREIRINHA; CAROLO, 2009: 12, presentan el número de 50.

[612] Cf. LUCENA, 1999-2000: 157. A estos suman cerca de 830 mil familiares como beneficiarios. Importa destacar que las cifras de beneficiarios no están consensuadas, pues para el mismo universo de cajas, sindicales o de jubilación o de previsión, y para el mismo año, 1962, António Santos Luís apunta el número de 1.006.997 beneficiarios sustentando una realidad diferente de la de Lucena, siendo esta unos 141.997 beneficiarios abajo, integrados en uno de los ramos de la previsión social. Cf. LUÍS, 1999-2000: 151.

[613] Cf. *IDEM, Ibídem*: 150.

Cajas de Reforma o de Previsión. Sistematizando lo que ya referenciamos, las prestaciones sociales se traducen, sobre todo, en pensiones de invalidez y de jubilación: ambas instituidas en una lógica de capitalización, solo quedando disponibles para quien cotice entre los 5 y 10 años, respectivamente, cumpliendo un mínimo de 5 años efectivos de "descuentos". Estas particulares condiciones impiden que el crecimiento de los inscritos en estas cajas adquiera el ritmo que el Estado desearía. ¿Cuál es el valor de estas prestaciones? Legalmente, varía entre el 20% del salario medio para aquellos que requieran las pensiones inmediatamente a seguir a los períodos de carencia, pudiendo alcanzar el 80% del valor del salario, en caso de conseguir una carrera contributiva de 40 años. Otra cobertura prevista es el subsidio por muerte, al alcance del cónyuge viudo, ascendientes y descendientes, con un plazo de carencia de 3 años. En 1935 se determina que esta prestación corresponda a 6 meses del salario medio, desde que no sobrepase los 5000$00. Este subsidio presenta la particularidad de ser pagado en una única prestación, pues si fuese pagado mensualmente o anualmente pasaría a configurarse como una pensión de supervivencia, lo que apenas se creará en 1963.

La Ley 1884 no define, inequívocamente, lo que entiende por previsión social, optando por crear y describir, en detalle, un sistema de previsión. Este presenta como propósito genérico la protección del trabajador en situaciones de invalidez o enfermedad. En mayo de 1946, se publica el estudio previo, ya referenciado, de la autoría de Eduardo Corrêa de Barros, que consideramos ser el embrión del seguro contra la enfermedad en Portugal. La preocupación primera está plasmada en el amparo hacia la familia que podría incurrir en el riesgo de desagregación, en caso de que el cabeza de la misma padeciese alguna enfermedad que lo imposibilitase de trabajar, de ahí que el autor apoye la necesidad de «prever as posibilidades de subsistencia durante ese período [de impedimento temporário para trabalhar]: por isso o plano prevê benefícios financeiros»[614], aunque aún no identificados. El subsidio será concedido tras un período de carencia de 1 año posterior a la inscripción en la caja cuyo

[614] BARROS, mayo 1944: 360.

límite será concedido por 9 meses (el usufructo de este seguro pasa a estar disponible a partir del tercer día de la interrupción de la actividad laboral). En lo que concierne a su montante, este será de dos tercios del salario del trabajador en los primeros 3 meses, pasando en seguida a la mitad. Este seguro engloba así una prestación compensatoria por la pérdida de las remuneraciones y la vertiente médica, por lo que esta acompañará normalmente en su vigencia o subsidio de enfermedad[615]. Ahora, el «seguro-doença», implica una prestación médico-farmacológica que toma la designación, en 1946, de «Servicios Médico-Sociales»[616] proporcionados por las Cajas de Previsión y que cubren lo siguiente: «a) Consultas de clínica médica nos postos e no domicílio. b) Consultas de algumas especialidades (estomatologia, pediatria, ginecologia e obstetrícia). c) Elementos de diagnóstico (análises e radiografias). d) Medicamentos injectáveis e sulfamidas. e) Serviços de enfermagem.»[617] Este sistema de previsión conoce una ampliación de sus prestaciones en 1950, que se salda con la inclusión en los servicios médicos de las especialidades de estomatología, ginecología, obstetricia, pediatría, así como los medios de diagnóstico como los análisis de sangre o radiografías, entre otros. Una alteración significativa pasa por la reducción del período de carencia a apenas 8 días de cotizaciones con un año inscripción, lo que permite el usufructo mucho más cercano de esta protección social por parte de los trabajadores[618]. El hecho de que este seguro no cubra el 90% de los trabajadores por cuenta propia o trabajadores independientes, y cerca del 80% de los trabajadores rurales[619] hace evidente que el régimen no tiene visión ni voluntad universales, y por

---

[615] *ABC do Seguro Social*, 1949: 97 y 101. El legislador es claro al afirmar que los beneficiarios y sus familias perderán, de inmediato, el derecho a las prestaciones económicas así como la asistencia médica y farmacéutica si interrumpieran sus contribuciones. Cf. «Normas regulamentares publicadas nos termos do artigo 13º do Decreto-Lei nº 37.426, de 23 de Maio de 1949», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, nº 3, 15.02.1950: 64.

[616] Cf. Decreto-Ley nº 35.611, de 25.04.1946.

[617] VEIGA, 16.01.1949, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVI, nº 4, 28.02.1949: 81.

[618] Cf. LUCENA, 1999-2000: 158-159.

[619] Cf. LUCENA, 1999-2000: 160.

lo tanto verdaderamente sociales. Además de eso, los portugueses que en la época cotizan para la previsión y que padezcan de tuberculosis no tienen esta eventualidad asegurada por una pensión, o sea, la extensión del pretendido estado social que el Estado Novo está construyendo no alcanza ni protege de esta situación, que en este período consigue proporciones de problema de salud pública, pues, se excusa el Estado, el esfuerzo financiero sería demasiado alto de cara a las cotizaciones de los trabajadores[620].

El Estado Novo "justifica" este corto alcance de su previsión social, por voz del entonces Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, António Jorge Martins da Mota Veiga (1948-1950), con el hecho de que las contribuciones de los inscritos en la previsión, vulgarmente "descuentos", sean de los menos exigentes, comparativamente con los de algunos países, en particular la España franquista:

> «É certo que outros sistemas são mais largos nestas matérias do que o nosso. Enumeram-se como exemplo de concessão de assistência médica na doença de longa duração, hospitalização e medicamentos, os regimes da (...) Espanha (...). Mas as taxas de contribuição, só para efeitos dessa assistência, ciframse em (...) 6,5% em Espanha, ao passo que, entre nós, a percentagem sobre os salários com destino aos fundos de assistência das caixas não vai em média além dos 3 por cento e em muitos casos não atinge sequer os 2 por cento.»[621]

En 1949, el régimen entiende que en lo relativo a las coberturas del seguro contra la enfermedad su trabajo está terminado. Se considera que no es necesario, el Estado no debe ir más allá, no debe proporcionar una

---

[620] Cf. VEIGA, 16.01.1949: 82. Estaba, con todo, disponible el tratamiento y asistencia médico-farmacéutica.

[621] *IDEM, Ibídem*: 82-83. Los otros regímenes citados son Bélgica y Francia, donde se cotizaba 5,4% y 6%, respectivamente. Mota Veiga es claro al explicar la principal preocupación que el régimen tenía con la previsión social: superficial o menos superficial en su alcance, más o menos social en su visión, con más o menos portugueses cubiertos por el sistema, lo fundamental era no invertir fondos públicos: «Entre nós, à margem do Estado e com os recursos próprios que provêm dos interessados, criou-se uma estrutura que nem em pouco nem em muito se encontra a cargo da colectividade, se alimenta do imposto ou sobrecarrega o Orçamento.» *IDEM, Ibídem*: 83.

cobertura más ampliada a los portugueses, esto es, a los beneficiarios (aquellos que cotizaban) y sus familiares directos. Y aquí establecemos un nuevo paralelismo con el régimen vecino, puesto que igualmente a partir de finales de la década de 1940, Girón de Velasco discursa abundantemente sobre la obra realizada, a su supuesta excelencia y singularidad, presentando balances de conclusión.

Aún en el ámbito de las Cajas Sindicales de Previsióna y de las Cajas de Jubilación o Previsión – y concomitantemente fuera de él, como veremos –, el principio de la década de 1940 asiste a la institución en Portugal, tal como en España, del abono de familia, decisión política que torna al país de Salazar en uno de los primeros en hacerlo a nivel internacional, en concreto precisamente el décimo[622], encuadrándose esta decisión en la política de salario familiar/apoyo a la familia en curso. Así, alcanzando el año de 1942, asistimos a la creación de un instrumento de justicia social y de protección social que el Estado Novo decide celebrar, el abono de familia para trabajadores por cuenta ajena[623]. En el contexto europeo, precedieron a Portugal, Bélgica (1930), Francia (1932), Alemania (1935), Italia (1937), España (1938) y Holanda (1939). Comparativamente, ambos regímenes fueran de los primeros a ubicarse en el contexto europeo[624]. En Portugal, el abono es instituido para los trabajadores en los sectores de la industria, comercio, profesiones liberales, o para funcionarios de organismos corporativos, excluyendo en esta fase a los dependientes del mundo rural, trabajadores domésticos, dependientes familiares del patrón (por ejemplo, el cónyuge) e incluso a los trabajadores públicos[625]. De este modo, es un

[622] LEAL, 1983: 5.

[623] En 1939 y fuera del marco occidental, el subsidio de abono de familia ya se encontraba en vigor en Nueva Zelanda: *Reforma da Previdência Social. Parecer da Câmara Corporativa 39/VII*, 1961, Lisboa: Ministerio de las Corporaciones y Previsión Social: 49.

[624] Por lo que no consideramos sostenible la aserción contraria, defendida por PIMENTEL, 2000: 499.

[625] Decreto-ley nº 32.192, art. 1º y ítem único, en *Diário do Governo*, nº 188, de 13.08.1942: 1026-1027. En 1943, esta prestación cubre cerca de 60.000 trabalhadores, con una distribución financeira de cerca de 20.000 contos: «Palavras de S. Exª o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência Social aos trabalhadores da Marinha Grande», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año X, nº 6, 31.03.1943: 170. Siendo manifiestamente diminuto, en los pocos meses de aplicación de la

beneficio restringido. Cabe destacar que la fuerza motriz de esta medida está en la propia doctrina corporativa del régimen, una vez que,

> «O Estado corporativo tem por missão primacial a de assegurar a constituição e a defesa da família (...) Quer dizer: O Estado Corporativo propõe-se conseguir que a redistribuição do trabalhador seja suficiente para garantir não apenas a conservação deste, mas, acima de tudo, a do núcleo familiar a que ele pertence. Entende-se que as necessidades do trabalhador são inseparáveis das necessidades da sua família e com elas se identificam»[626].

Se generan requisitos para beneficiarse de las prestaciones de abono de familia: ser cabeza de familia con dependientes (hijos/hijastros o nietos con edad inferior a 14 años); trabajar por cuenta ajena y recibir el respectivo salario; ser ciudadano portugués y residir en el territorio nacional, así como tener una postura moral y profesional comprobada[627].

El funcionamiento de este subsidio estará encuadrado por Cajas de Abono de Familia[628], creadas por solicitud de los interesados y de carácter regional, que recibirán las cotizaciones del 7% del salario por parte de los empleadores y que posteriormente procederán a la redistribución de los valores, consonante los días de trabajo efectivamente prestados por el trabajador[629]. Estas Cajas quedarán bajo la dirección del Subsecretariado de Estado de la Corporaciones y Previsión Social y serán fiscalizadas por el

---

medida es de notar ya su alcance. Con todo, confrontando estos datos con otros presentados a principios de 1944, concluimos haber una discrepancia en las cifras, pues este año el número de obreros cubierto y las sumas dispensadas con ellos son considerablemente superiores. Véase, «A organização corporativa em 1943», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XI, nº 1, 15.01.1944: 3.

[626] Decreto-ley nº 32.192, punto 3, preámbulo, en *Diário do Governo*, nº 188, de 13.08.1942: 1026.

[627] *IDEM, Ibídem*, art. 2º: 1027.

[628] Véase: Decreto-ley nº 32.192, capítulo II, en *Diário do Governo*, nº 188, de 13.08.1942: 1027-1028.

[629] *IDEM, Ibídem*, punto 4, preámbulo y art. 4º: 1026 y 1027.

Instituto Nacional de Trabajo y Previsión[630]. Los saldos de las referidas Cajas pasarán a contar con la ayuda supletoria del Estado que, para tal, crea el Fondo Nacional de Abono de Familia[631]. En 1943, el régimen amplía el universo contemplado por el Abono de Familia a los funcionarios públicos[632]. Aquellos que ejercen actividad profesional como pescadores pasan a estar integrados en 1950[633], pero los trabajadores del mundo agrario solo en 1969 tendrán ese apoyo social inscrito en la ley.

Al final de 1945, la ley determina la «gradual» integración del abono de familia en las instituciones de previsión, promoviendo en adelante la creación de cajas de abono de familia dentro de las Cajas Sindicales de Previsión, de las Cajas de Jubilación o Previsión y también de la Junta Central de las Casas de los Pescadores[634]. Cabe notar que la integración de las cajas de abono de familia en las Cajas de Previsión corresponde apenas a un ajuste de la logística administrativa, pues el abono continuará sin integrar la previsión (hasta la reforma de la previsión de 1962, por la Ley 2115). El abono cumple la función de complemento salarial, sin relación con

---

[630] *IDEM, Ibídem*, art. 22º: 1028. No obstante, el decreto-ley 35.410 establecerá que la gestión de los abonos pasará a las Cajas Sindicales y Cajas de Jubilación o Previsión, extinguiéndose, progresivamente, las cajas de abono de familia.

[631] Decreto-ley nº 32.192, arts. 24º y 25º, en *Diário do Governo*, nº 188, de 13.08.1942: 1028. Por el Decreto-ley 37.739, de 20.01.1950, se reestableció la función y el *modus operandi* del Fondo, que se destinaba «a estabelecer a compensação entre os resultados das gerências da modalidade de abono de família, assegurada através das caixas sindicais de previdência, caixas de reforma ou de previdência e caixas de abono de família, e a auxiliar estas instituições na realização dos seus fins». Decreto-ley 37.739, de 20.01.1950, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, nº 2, 31.01.1950: 19. El Fondo recibe sus rendimientos a partir de doce fuentes: mitad del aumento salarial establecido en agosto de 1934; co-participación anual del Fondo de Desempleo; porcentaje de los saldos de ejercicio de los organismos corporativos; saldos positivos del propio Fondo de abono de familia de las cajas sindicales de previsión y cajas de reforma o de previsión; cuatro tipologías de multas; intereses de los fondos capitalizados, otros rendimientos legalmente adscritos, así como donativos. Cf. *IDEM, Ibídem*: 20.

[632] Cf. Decreto-ley nº 32.688, en *Diário do Governo*, nº 41, de 20.02.1943, suplemento: 137-139.

[633] Constitución de la Junta Central de las Casas de los Pescadores: Cf. Decreto-ley nº 37.750, en *Diário do Governo*, nº 24, 04.02.1950: 59-60.

[634] Decreto-ley nº 35.410, de 20.12.1945, cit. por Decreto-ley nº 37.739, de 20.01.1950, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, nº 2, 31.01.1950: 19.

el sistema de previsión[635]. Asimismo, el Estado Novo se aparta del principio de no participación, gerencia-injerencia en la previsión social, y en la protección social en general, para recolocarla, en lo que se refiere al abono, dentro de las instituciones corporativas.

Con todo, y regresando a la naturaleza de la prestación social en análisis, nos parece correcto afirmar que este aumento financiero del salario familiar del trabajador tiene un carácter mixto, aunque alguna historiografía[636] lo califica dentro de la lógica de la política salarial y como tal no asistencial: la naturaleza previsora de esta contribución está concretada por las cotizaciones de los empleadores, pero la naturaleza tendencialmente asistencial es comprobable, puesto que el trabajador recibe esta prestación, normalmente, sin haber retribuido, sin haber tomado parte activa para la misma, disfrutando de un fondo público a título de compensación[637]. A finales de los años 1940 encontramos la consolidación para nuestro entendimiento, posibilitada por el propio régimen, cuando afirma: «É certo que, na sua organização, o abono de familia tem de obedecer a regras matemáticas, da mesma índole daquelas que se baseia a previdência, mas nem por isso se deve concluir que de previdência se trate.»[638]

No concluimos. Examinemos el alcance real de la política de abono de familia en Portugal. En lo que concierne a los montantes, estos comienzan

[635] En 1953, el ministro Soares da Fonseca sugirió la alteración de las designaciones en las Cajas de Abono de Familia y Previsión Social. FONSECA, 04.02.1953: 92. En 1955, en uno de los últimos despachos ministeriales de Soares da Fonseca al frente de la Previsión Social, diez años después de la determinación de la integración de las cajas de abono en las cajas de previsión, afirmó que tal unión no implicaba una fusión. Este esclarecimiento por parte del ministro es demostrativo de que esta medida provocaría confusión junto a los beneficiarios y, posiblemente, junto a los propios servicios públicos. Cf. «Novas disposições sobre o abono de família», 01.05.1955, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXII, nº 10, 31.05.1955: 220.

[636] Cf. LUCENA, 1976a, entre otros.

[637] Cabe destacar que este decreto sufrió una nueva redacción debido a «lacunas verificadas na execução» del mismo, concretando quién puede ser elegido para disfrutar de este beneficio, entre otros aspectos: véase, Decreto-ley nº 33.512, en *Diário do Governo*, nº 20, de 29.01.1944: 53-56.

[638] *ABC do Seguro Social*, 1949: 47.

por los 40 a 100$00 mensuales, por descendiente, valor que en la década de 1960 pasará a los 160$00. En 1962, año de la reforma de la previsión social en Portugal y de la cual este estudio no se ocupará, se contarán 1.694.904 de individuos integrados en el sistema de abono de familia[639]. Sobre el papel, por lo menos. Este número está compuesto por los beneficiarios, beneficiados, ascendientes y descendientes de los mismos – la familia. Estos números tienen un gasto inscrito. Entre 1948[640] y 1962 (para los años de 1942 a 1947 no disponemos de información), el gasto del Abono de Familia es de 6.007.951 mil escudos. Tal representa un 30,9% del total del gasto social para este período, que se presupuesta en 19.393,826 mil escudos[641]. En términos globales, solo es posible presentar valores sobre el peso que las prestaciones con el abono de familia asumen de 1948 en adelante, por omisión de las fuentes.

Antes de proseguir, presentamos la siguiente nota. El ministro Soares da Fonseca[642] decreta una actualización de los valores pagados en sede de abono de familia en el año 1955: de media, 45$50 por ascendente e 61$00 por descendiente[643]. Teniendo presente, como el régimen insiste en

---

639 LUCENA, 1999-2000: 159, presenta las segueintes órdenes de grandeza para las dos décadas anteriores, 537.000 beneficiários en 1944 y 792.000 en 1955.

640 Esta prestación social representó cerca del 30% del total de los gastos de las instituciones de previsión en este año 1948, primero en que se dispone de información, lo que completa el lugar central que esta prestación ocupaba. Cf. PEREIRINHA; CAROLO, 2009: 17.

641 Los cálculos presentados se apoyan en la información recogida en: PEREIRINHA; ARCANJO; CAROLO, 2009: 19.

642 El conservador y católico José Soares da Fonseca (1909-1969) inauguró la cartera de ministro de las Corporaciones y Previsión Social, en 1950, ocupando el lugar hasta 1955. Con un recorrido próximo al de Salazar, fue miembro del Centro Académico de Democracia Cristã (CADC), movimiento inspirado en la visión social emanada por el Papa León XIII, en Coimbra. Próximo del Presidente del Consejo, fue nombrado miembro vitalicio del Consejo de Estado, teniendo, entre tanto, terminado su mandato bajo la crítica de haber desprestigiado el sistema corporativo, siendo persona incompatible con Marcelo Caetano, oponiéndose a la elección del mismo como sucesor de Salazar, en septiembre de 1968. Cf. MARTINS, 1996: 365. Sobre el CADC, véase: SEABRA; AMARO; NUNES, 2000, en particular el capítulo firmado por João Paulo Avelãs Nunes, «O C.A.D.C. de Coimbra nos inícios do Estado Novo: a revista *Estudos* entre 1922 e 1934».

643 Cf. «Novas disposições sobre o abono de família», 01.05.1955, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXII, nº 10, 31.05.1955: 222. Cabe destacar que, en Portugal, el abono de familia contemplaba una prestación económica para los ascendientes, dando así cumplimiento a su

clarificar, que el abono no es un subsidio pero sí un complemento salarial, podemos interpretar que, en 1955, a través del Ministerio de las Corporaciones y Previsión Social, el Estado Novo promueve un aumento salarial encubierto, aunque apenas alcanzase a los trabajadores integrados en las cajas de abono, por lo tanto está lejos de ser una medida universal. No obstante, juzgamos posible establecer un nuevo paralelismo entre las políticas ibéricas, pues, en 1956, Girón de Velasco, por primera vez y muy contrariado (como en Portugal, pues aquí nunca el régimen defiende aumentos salariales bajo el espectro de una consecuente espiral inflacionaria) decreta elevados aumentos en los salarios, como medida calmante de las cada vez más tensas relaciones sociales y laborales en España.

Recuperando la separación que el régimen salazarista promueve entre la prestación social del abono de familia y de la previsión social, establecemos un nexo causal con el hecho de que el Estado Novo no considera, de igual modo, la maternidad como una situación social/riesgo susceptible de protección social: en ninguno de los 4 ramos preceptuados por la Ley 1884 por donde se estructuran los seguros sociales del Estado Novo, la circunstancia social de la maternidad se encuentra considerada, «e isto, porventura, porque repugnasse considerá-la como um risco»[644], sustenta el salazarismo, contrariamente a la postura franquista. La realidad es que solo a partir de la reforma de la previsión de 1962, la cobertura de este riego pasará a estar contemplada. En el discurso político, la inclusión de la maternidad en el rol de las coberturas sociales afianzadas por el Estado ya se encuentra presente desde 1944, por lo menos, cuando, en el estudio presentado por Corrêa de Barros, se indica un futuro seguro de maternidad como el tercer en el conjunto de protecciones sociales a desarrollar. En verdad, la protección médico-social y financiera para las madres ya se practica en algunas profesiones, a través de los contratos

encuadre como complemento del salario familiar. Ademãs, en 1955, se preveía «estudar» o melhoramento do abono com a inclusão de «modalidades acessórias» como subsidio de matrimonio, embarazo y lactancia, entre otras.

[644] *ABC do Seguro Social*, 1949: 105.

colectivos de trabajo. El Estado continúa, y continuará, a excusarse al considerar este riesgo social, no incluyendo la maternidad en la previsión social de gestión pública[645].

Por último, en la tercera categoría prevista en la Ley 1884, encontramos las Asociaciones Mutualistas, de naturaleza privada, de inscripción libre y sin restricciones en cuanto a la actividad profesional de sus socios, cuyos beneficios son realizados en proporción a las cotizaciones de los miembros[646]. De acuerdo a ello, constituyen el ramo de la previsión con menor intromisión directa del Estado.

La cuarta, sector público, las Instituciones de previsión de los servidores del Estado y de los cuerpos administrativos, que conforman una rama de la previsión social destinada exclusivamente a los funcionarios públicos que integran organismos de inscripción o facultativa, conforme a los casos[647].

Como nota última, y sustentando la lectura de que la previsión social está instituida también como mecanismo para el control social, se destaca que cualquier beneficiario condenado por crimen político incurrirá de inmediato en la expulsión de la institución de previsión donde pudiera estar inscrito, sin derecho a readmisión, así como perdiendo permanentemente sus derechos a la reserva matemática, es decir, sin poder disfrutar, en caso de necesidad, de las cotizaciones que haya efectuado de forma eventual[648].

En otra dimensión de la política social salazarista, que no desarrollaremos de manera profunda en el presente estudio debido a la ya explicada centralidad que conferimos al análisis de la cuestión de la previsión y asistencia, se relaciona con la temática de la vivienda, concretamente la vivienda social. Esta, que en la época asumía la

---

645 Cf. BARROS, maio 1944: 364.

646 Ley nº 1884, art. 1º, § 3º, en *Diário do Governo*, nº 61, de 16.03.1935: 385.

647 «Constituem a 4ª categoria as instituições privativas do funcionalismo público, civil ou militar, e demais pessoal ao serviço do Estado e dos corpos administrativos.» *IDEM, Ibídem,* art. 1º, § 4º: 385.

648 LUÍS, 1999-2000: 150.

designación de «Casas Económicas», se caracterizaba por una renta baja que funcionaría como pago de una prestación que, al cabo de 20 años, garantizaría la propiedad total del cabeza de familia sobre el inmueble. Este vector de la política salazarista está inscrito desde pronto en los propósitos sociales del régimen por el decreto ley 23.051, que define el modelo de casa económica para los trabajadores. El arranque efectivo de esta acción política[649] ocurre más tarde con la promulgación de la Ley 2007, en práctica por primera vez el 8 de agosto de 1946, tras la firma del convenio entre la Cámara Municipal de Lisboa y la Federación de las Cajas de Previsión, que finalizará con la construcción de 2006 viviendas, en una inversión hecha por las instituciones de previsión citadas que ronda los 120.000 escudos. Este momento, que para el régimen se consideraba como un hito del progreso social cimentado en los valores del Estado Novo, se adjetiva por el entonces Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, António Júlio de Castro Fernandes[650], como «uma grande força ao serviço do progresso social»[651]. Este mismo orador, en 1947, hará balance de la implantación de esta política presentando el número de 13.000 casas construidas o en construcción, cubriendo la geografía del país, en una inversión que ronda los 300.000 escudos: «Examinando o que lá fora se projecta fazer neste domínio, não nos achamos distanciados, antes sentimos que marcamos nìtidamente uma posição de vanguarda.»[652] En este particular, como en otros, Salazarismo y Franquismo consideran

[649] Oficial y formalmente, el lanzamiento de la primera piedra de las Casas Económicas ocurre en Oporto, a 28 de abril de 1934. Cf. SALAZAR, 28.04.1934: 313-328.

[650] António Júlio de Castro Fernandes (1903-1975) fue uno de los más dinámicos activistas de la extrema derecha fascista portuguesa, habiendo sido uno de los fundadores del Movimento Nacional-Sindicalista, juntamente con Rolão Preto. En 1934, Castro Fernandes optó por sobrevivir a la disolución del Movimento Nacional-Sindicalista colocándose del lado del reciente régimen, en una altura en que Salazar hizo oposición al movimiento fascista. Se volvió entonces en hombre del aparato, como funcionario del INTP. Ocupó los cargos de vicepresidente de la Federación Nacional para la Alegría en el Trabajo (FNAT), diputado en la Asamblea Nacional y procurador de la Cámara Corporativa. Entre 1944 y 1948 fue Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, siendo Ministro de Economía en 1948. Cf. PINTO, 1996: 348.

[651] FERNANDES, 08.08.1946: 344.

[652] *IDEM*, 28.05.1947, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIV, nº 11, 14.06.1947: 187 e 188.

siempre lo mismo, pero no se conocen esos supuestos estudios comparativos...

En suma, se podrá afirmar que es a partir de la Ley 1884 de 1935 que se instaura, realmente, en Portugal, un sistema de seguros sociales obligatorios.

2.6.1. Considerandos sobre la evolución del posicionamiento político del Estado Novo de cara a la Previsión Social: la percepción de un fracaso?

Efectivamente, la legislación social corporativa del régimen fundamenta una nueva visión del papel del Estado en relación a la previsión social, notoriamente diverso de aquel determinado en el republicanismo: entre otros aspectos, existe una falta de compromiso del Estado, otrora bastante comprometido, así como este relega a un plano inferior las asociaciones de socorros mutuos, que son subrayadas como un producto de la concepción de del republicanismo. Se conjetura, delimita y es consustanciado por ley el modelo de previsión social salazarista: «assim como se assentou definitivamente que não é o Estado a montar por sua conta a máquina da previdência, também não é o Estado que administra ou se torna o fiscal único e responsável da vida das novas instituições»[653]. Analisemos entonces el comportamiento estatal en los años venideros.

No resulta tarea fácil, a lo largo de estos años, la formación de las mentalidades que ambos ejecutivos ibéricos intentan emprender. Además, sintomático de esta idea y para el caso portugués, son las palabras proferidas por el Ministro de Comercio e Industria cuando afirma, en 1937, que «Ainda hoje muito boa gente que se diz integrada nos princípios não entendeu uma palavra da política social do Estado Novo»[654]. Más allá de lo

---

[653] Decreto-ley nº 25.935, en *Diário do Governo* nº 237, de 12.10.1935: 1466.

[654] «Depois da fase sindical, a fase corporativa», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año IV, nº 4, 15.01.1937: 70.

expuesto, y merced a las posturas constitucionales, la previsión pública portuguesa no se desenvuelve al ritmo esperado por el Gobierno, o en otras palabras, la iniciativa de previsión llevada a cabo por las entidades patronales y de los trabajadores, «los interesados», no sobresalen: en 1940, se contabilizan 9 cajas sindicales de previsión[655]. Esta realidad expresa en individuos, para 1942[656], comporta aproximadamente apenas 77.000 beneficiarios activos de la previsión pública, delante de un potencial universo de 1,3 millones de trabajadores, es decir, menos del 6% de los trabajadores[657]. Estos números de Medina Carreira son de alguna forma puestos en entredicho por la estadística que el propio régimen presenta: en 1943 se contabilizan 51 cajas sindicales que abarcan un universo de 149.198 individuos, quedando a corto plazo la finalización de otras 11, con un universo estimado de 75.000, lo que integra, aproximadamente, el número de 225.000 trabajadores beneficiarios, integrados en esta tipología de previsión[658].

El universo de individuos integrados en estos organismos de previsión no se traduce en un éxito cabal – la previsión social corporativa no contempla, por ejemplo, el fenómeno social de la maternidad, como ya vimos – y, de este modo, presionado por los números y por la lenta evolución de la red social, el Estado, que declinó la participación en el desarrollo de la red de previsión, se apropia, legal y estatutariamente, de la facultad de creación de instituciones de previsión[659]. A partir de aquí el

---

[655] CARDOSO; ROCHA, 2003: 116-117.

[656] Para el período 1936-1942, el Estado contabiliza la siguiente obra social: más de un millón de consultas y tratamientos a cargo de las instituciones de previsión de primera y de segunda categoría; más de 35 000 consultas a domicílio, lo que implicó un coste de 5000 contos: «A organização corporativa em 1943», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XI, nº 1, 15.01.1944: 4.

[657] CARREIRA, 1996a: 17-18.

[658] *Dez Anos de Política Social 1933-1943*, 1943: 167.

[659] Como primeros resultados de esta tendencia de acción estatal, en 1942 están inscritos 78.694 beneficiarios y, llegados a 1948, el alcance será de 571.122: LEAL, 1967: 127. Con todo, debemos analizar este crecimiento de los beneficiarios, cruzando la información con la evolución demográfica portuguesa: «Entre 1930 a 1940, a população portuguesa cresce de 6.825.883 para 7.722.152. Trata-se

régimen comienza a alterar su posición volviéndose, gradualmente, en actor principal en la construcción de la protección social en la construcción de la protección social. Según lo dispuesto, consideramos correcta la asunción de que la dinámica que este nuevo régimen de previsión granjea en estos primeros años no será muy distinta de aquella generada del primer republicanismo: parca. En este momento, el patronato asiste a una imposición por parte del poder político que lo obliga a contribuir para el «órden social», en el cual este no tiene interés directo una vez que no le proporciona lucro; el trabajador, que siempre conoció una minúscula remuneración, continúa ahora sin grandes posibilidades de guardar, o porque no tiene capital disponible o porque la mentalidad social de la mayoría de los obreros no está aún dirigida. Este nuevo camino que el entendimiento estatal parece tomar, a inicios de los años 40, no resulta extraña la conciencia del régimen, la cual consideramos vertida en la Asamblea Nacional. Presentamos un extracto de una alocución en la que el orador, el deputado Carneiro Pacheco, critica al Ejecutivo por su política social, más concretamente por la tardanza en implantarse:

> «Fazendo um balanço geral a tudo o que se tem feito [...] quero crer que mais alguma cousa se poderia ter adiantado. É neste caminho social, neste campo de organização, que se tem de avançar e que se tem de trabalhar.»[660]

Aquí se impone un nuevo ímpetu para la «revolução social». Este nuevo rumbo del Estado Novo ante la cuestión de la previsión se anuncia e inicia en 1940, cinco años después de la construcción del modelo de protección social corporativo, a través del decreto ley reorganizador de las Casas del Pueblo[661]. Es de notar que hasta que esta medida legislativa es promulgada, el mundo rural no goza de ninguna protección social efectiva,

---

de um crescimento de 13%, tão acelerado como o da década de 1920 e correspondente a uma taxa de crescimento anual de 1,3%, a mais elevada de toda a história demográfica portuguesa até à década de 1970.» MIRANDA, 1992: 259. Por lo tanto, proporcionalmente, el aumento de la previsión social no es tan exponencial, como análisis singular que los números podrían indiciar.

[660] *Diário das Sessões da Assembleia Nacional,* nº 13, 12.02.1935: 227-256.

[661] Decreto-ley nº 30.710, en *Diário do Governo*, nº 201, de 29.08.1940: 999-1004.

obligatoria. Entendemos por eso lícito afirmar que una mayoría del país apenas va a conocer algún marco de amparo social de 1940 en adelante. No obstante la fuerza de las buenas intenciones declaradas por el régimen al reestimular la adhesión a las Casas del Pueblo, y a su esquema de previsión, el Subsecretariado de las Corporaciones y Previsión Social presenta un balance[662] que, descrito por el discurso como prometedor y relevante, apenas viene a mostrar el corto alcance de la red de previsión social. Por ello, hablar de la gran adhesión popular en el mundo rural a las Casas del Pueblo y a lo que representarán, a finales de 1940, no se corresponde a la realidad. La sociedad rural portuguesa difícilmente se encuadra en las estructuras *ad doc* decretadas por el régimen. Años más tarde, D. António Ferreira Gomes, obispo de Oporto, declarará en su más conocido, Pró-Memória a Salazar, el «abandono a que permaneciam votados [os trabalhadores do campo], não por constituirem uma excepção pois a onda de miséria alastrava por quase toda a sociedade portuguesa»[663], lo que es revelador de los resultados tan menguados de la política social de Estado Novo al final de década de 1950.

En el prólogo de la norma analizada (decreto-ley n.º 30.710), el legislador discurre ampliamente sobre el modelo de previsión corporativa adoptado en Portugal, alabando de nuevo sus virtudes. Así, se reiteran dos puntos en la apreciación del Gobierno: la crítica al sistema republicano de seguros sociales obligatorios[664], presentándose el nuevo modelo más humanizado y socialmente más adaptado, así como la «justa compreensão da modéstia dos nossos recursos [que] exclue a possibilidade sequer de praticarmos semelhante erro»[665]. No obstante el rechazo del «estatismo» en

[662] Cf. FERNANDES, 12.06.1947: 211-213.

[663] FERREIRA, 2004: 378. D. António profirió una comunicación en la I Semana de Estudos Rurales, en abril de 1957, titulada «A "miséria imerecida" do nosso Mundo Rural».

[664] «É sabido como em toda a parte se torna excessivamente dispendioso o funcionamento da complicada máquina dos seguros sociais naquelas condições, ao pretenderem abranger indistintamente e contra todas as realidades a universalidade da população, submetida a regime rigidamente igualitário e desconhecedor das diferenças de nível económico.» Decreto-ley nº 30.710, en *Diário do Governo*, nº 201, de 29.08.1940: 1000.

[665] *IDEM, Ibídem.*

detrimento de una previsión entendida como un instrumento moldeable y adaptable a las diversas realidades socioeconómicas, el legislador reconoce el hecho de que el Estado haya preceptuado una función coordinadora y no constructora de la previsión, lo que se traduce en una pequeña inscripción de contribuyentes/beneficiarios. Impulsado por este escenario, y comenzando por las Cajas de Jubilación o de Previsión (segunda categoría de las instituciones de previsión estipulada por la Ley 1884), la iniciativa de constitución de las mismas deja de ser premisa exclusiva de los interesados, pasando, de ahora en adelante, a pertenecer igualmente al Estado. Tal medida se toma en el sentido de coartar a «injustificável inércia dos interessados», "forzando" al Estado a tomar la iniciativa. Con todo, se hace notar que esta acción sería encarada «supletivamente» a la iniciativa particular, «pois a este [o Estado] não interessa usar largamente dessa faculdade»[666]. Pese a que esta enunciación tiene lugar en el dicho decreto, será a través de la legislación inmediatamente posterior, el decreto-ley n.º 30.711, que regula esta nueva postura del Estado ante la organización de la red de previsión portuguesa[667]. Así, en una evolución de pensamiento y postura, el régimen salazarista toma implicación notoria en la construcción del esquema social portugués, ampliando y profundizando el radio de acción en el campo social. Este nuevo posicionamiento del Estado gana ímpetu a través de otro decreto-ley, el n.º 32.674, de 20 de febrero de 1943[668], donde se pone en práctica «o direito do Estado a fomentar a organização da previdência». ¿Derecho o necesidad por la falta de resultados, nos preguntamos? La segunda hipótesis nos surge como la más realista.

El espectro de la previsión se amplía pero sin poder hablar aún de una universalización. Además, el país de los años 30 y 40 conoce, de forma creciente, índices de miseria social: «os anos compreendidos entre 1939 e 1946, que balizaram a conjuntura económica e social da guerra em Portugal, ao longo dos quais as condições de vida da população sofreram

---

[666] *IDEM, Ibídem.*

[667] Decreto-ley nº 30.711, en *Diário do Governo*, nº 201*,* de 29.08.1940: 1004.

[668] Decreto-ley nº 32.674, en *Diário do Governo*, nº 41*,* de 20.02.1943: 123-139.

um agravamento intenso e o fenómeno da mendicidade aumentou significativamente, [principalmente] alarmante nos centros urbanos»[669]. Se contradice alguna inercia por parte de los particulares, pues el Estado pasa a tener poderes para crear Cajas de Jubilación o de Previsión, independientemente de la voluntad de los interesados, disipándose cada vez más las diferencias entre las instituciones de previsión de primera y de segunda categorías. De acuerdo con el propio texto legal, «destina-se o presente decreto-lei a fomentar e facilitar a constituição das instituições de previdência e a integração das já existentes no plano de previdência social estabelecido pela lei n.º 1884»[670]. Por ello, para asegurarse del resultado de esta nueva decisión el Ejecutivo determina la obligatoriedad de la inscripción en las Cajas de Jubilación o de Previsión, hasta para garantizar una mejor redistribución de los beneficios debidos a los contribuyentes activos[671]. De aquí se deduce que el Estado pasa a estar dotado de capacidades de intervención y alteración de las de previsión, evolucionando de la mencionada función «supletiva» para una función cada vez más activa y concreta; en otras palabras, toma iniciativa propia: «A iniciativa da constituição das caixas de reforma ou de previdência, compreendidas na 2.ª categoria do artigo 1.º da lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, incumbe aos interessados ou ao *Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*»[672]. Escrito en un tono de mayor rigurosidad, este texto legal inspecciona, y hasta sanciona si fuera el caso, los organismos de previsión mal gestionados, así como pune el ejercicio ilegal de la previsión social[673]. La norma de 1943 marca, entonces, el inicio de una nueva fase de la previsión social portuguesa que no está exenta de reflejos contrarios a la ideología, como es prueba de ello la mayor huelga de toda la dictadura (c. de 50 mil huelguistas) en el verano de 1943: «Esta paz não chegou a ser seriamente

---

[669] BASTOS, 1997: 126 y 129.

[670] Decreto-ley nº 32.674, punto 1, en *Diário do Governo*, nº 41, de 20.02.1943: 123.

[671] *IDEM, Ibídem,* art. 3º: 125.

[672] *IDEM, Ibídem,* art. 1º: 124. La cursiva es nuestra.

[673] *IDEM, Ibídem,* puntos 3 y 5: 124.

perturbada pelas manifestações de indisciplina verificadas no mês de Julho». Esto es porque el prototipo ideal de la sociedad salazarista, de acuerdo con el régimen, continúa sin mácula: «O homem do campo continuou agarrado à charrua ou à enxada, os pescadores não abandonaram os barcos e as redes, os mineiros continuaram a extrair, na medida das nossas possibilidades, o carvão de que as indústrias tanto necessitam, os comboios não diminuiram o tráfego»[674].

Transcurrido un año (1944) después del inicio de la intervención pública en la previsión social, es el propio Estado quien hace un cálculo de su acción, al declarar que «O progressivo desenvolvimento das instituições de previdência tem[-se] avolumado, de forma muito considerável…»; y para comprobar este hecho, presenta la existencia de más de 5000 empresas que contribuyen al sistema, «não se verific[ando] até hoje uma única fraude»[675]. Independientemente de la veracidad de esta afirmación, la acción pública cada vez más se aparta de lo preconizado en la ley de 1935, apostándose intensamente en el dinamismo estatal dentro de la previsión, una vez que las sinergias en la sociedad no se generan al ritmo y alcance deseables. En este nuevo articulado, se regula y se facilita la constitución de «comissões organizadoras» para trabajar en la creación de nuevas instituciones de previsión, en una clara señal del fracaso de esta iniciativa. Consideramos que cuanto más se revela el sistema como insuficiente, Más se facilita y promueve la creación de nuevas instituciones de previsión. Al final del preámbulo de esta ley de 1944, el legislador declara lo siguiente: «nas caixas de reforma ou de previdência as contribuições dos beneficiários doentes serão suportadas pelos fundos de assistência, na medida das suas possibilidades, a fim de que a interrupção do trabalho por motivos de

[674] «É que, sendo a greve um facto ilícito, perturbador da vida económica e social do País, com perniciosos reflexos na ordem e tranquilidade públicas, às entidades patronais assiste o direito de despedir, sem o pagamento de qualquer indemnização, os empregados e operários que abandonaram colectivamente o trabalho (…) infringindo as regras da disciplina social.» «A organização corporativa em 1943», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XI, nº 1, 15.01.1944: 2. Sobre los movimientos huelguistas de 1942-1944 véase: ROSAS, 1995: 373 y ss.

[675] Decreto-ley nº 33.533, en *Diário do Governo*, nº 36, de 21.02.1944: 133-134.

doença não prejudique a reforma dos trabalhadores»[676]. Esta regulación parece relevante, una vez que revela dos posiciones importantes e innovadoras por parte del Estado. Primeramente, se fortalece la relación entre la previsión y la asistencia, dando mayor relevo a los fondos de asistencia de las instituciones de previsión. Entendemos el extracto arriba mencionado como una toma de conciencia por parte del Estado relativamente a su desempeño social, pues aquí se demuestra, por escrito, una preocupación con los ciudadanos activos que, temporalmente se pueden transformar en inactivos y que, en estas situaciones, deberán recibir un auxilio por parte del Estado (a través de instituciones de previsión).

Durante los años 40, la previsión cubre un universo restringido de portugueses, porque la seguridad social conferida por este modelo de protección corporativa se desarrolla en una dinámica restringida a los trabajadores. Y por ello gran parte de los trabajadores nacionales, los asalariados rurales serán los últimos en beneficiarse, al estar integrados en la política social del Estado Novo.

En 1949, encontramos el Estado salazarista con un discurso que crece en el marco de la previsión, al afirmar tácitamente su deber de garante social, cuando afirma: «Por mais aflitivo, ou por mais monstruoso que seja o seu caso, o homem tem direito à vida. Simplesmente passa a figurar num passivo social em que se incluem todos aqueles que, não podendo ser úteis à colectividade, constituem, para ela, um encargo que os *princípios de humanidade* a obrigam a assumir»[677]. Creemos que se ha imbuido de un paternalismo católico y condicionado por una coyuntura que a eso obliga, donde la máquina estatal se va comprometiendo con un modelo de protección social cada vez más extraño al trazado en los principios del ideario salazarista. Entretanto, a mitad del siglo XX encontramos muy presente la discordancia dentro de la sociedad civil sobre el papel que, realmente, deberá caberle al Estado en lo referido a la

[676] *IDEM; Ibídem:* 134.

[677] *ABC do Seguro Social*, 1949, Lisboa: D.I.C.I., p. 25. (puesto en itálico por nosotros)

cuestión de la previsión. En una edición de la D.I.C.I. (Divulgação, Informação e Cooperação Internacional), titulada *Análise Sumária de uma Crítica à Previdência Portuguesa*, se hace una recensión crítica, donde el autor, cuyo nombre desconocemos, a través de la existencia de su trabajo y del tono casi alterado en el que está escrito nos informa que en la continuidad del Estado Novo, este problema, o mejor dicho, la solución para el problema social todavia no es del todo pacífico; por otro lado, examinamos cuales son las críticas labradas al régimen:

> «Mas não deixa de merecer reparo o tom acentuadamente estatista de várias passagens, em que de certo modo se exagera a concepção dos poderes e da função do Estado, como se só ele tivesse de actuar e fosse responsável pelos destinos do movimento da reforma social (…) Ora a verdade é que só no quadro da mais pura doutrina comunista se entende que o Estado haja de promover a distribuição das riquezas em pura função das necessidades individuais»[678].

Por lo tanto, entendemos la oposición, probablemente de segmentos patronales, eventualmente católicos, a cualquier seguridad social promocionada por parte del Estado.

La nueva postura el Estado resultará con los siguientes números: a comienzos de la década de 1960, los beneficiarios cubiertos por las Cajas Sindicales de Previsión y Cajas de Jubilación o Previsión serán, distribuidos por las dos tipologías de cajas, 863.700 beneficiarios y 833.500 familiares, o sea, cerca del 30% de los trabajadores y 40% de los familiares no estarán aun cubiertos por la previsión social. Únicamente el 19,6% de la población activa rural se encontrará integrada[679]. Será, así, solo en el futuro, o sea, en el camino entre los años de 1960 hasta 1970 que asistiremos a la edificación de un modelo de protección social tendencialmente providencial, donde se asegurará una sustentabilidad entre activos y pasivos, cada vez

[678] *Análise Sumária de uma Crítica à Previdência Portuguesa*, 1949, Lisboa, D.I.C.I., pp. 8 e 11.

[679] Números muy aproximados entre MAIA, 1985: 53, y LUCENA, 1999-2000: 157.

menos presa al ideal corporativo. Además, en numerosas ocasiones percibimos la dinámica de progresión por la cual la obra social del Estado Novo se delimita:

> «Ninguém pode nivelar os homens e perde tempo quem anda nessa campanha, mas é possível ajudar a fazer subir e a melhorar; o que pode fazer-se é ir modificando as condições sociales de maneira que seja cada vez maior o número dos que podem usufruir os benefícios da civilização, dando à igualdade, não o sentido dum fim que se pode atingir mas o duma tendência para o melhoramento progressivo dos pobres»[680].

Consideramos pertinente observar esta afirmación, publicada en artículo de prensa titulado *Igualdades e Desigualdades* (20 de noviembre de 1940) de Manuel Rodrigues[681]. Primeramente, percibimos estas palabras como una crítica al régimen de carácter socialista y comunista de la época (URSS) en lo que respecta a la nivelación social impuesta en el mismo y que encara la sociedad como un todo tendencialmente homogéneo, siendo este el designio último. La crítica será extensible, igualmente, a toda la izquierda obrera que sustenta el principio de la igualdad. Enseguida, el autor presenta el camino que entiende como siendo el más razonable para Portugal, o sea, en el límite, lo que se podrá alcanzar será una progresiva, pero mucho más paulatina, mejora de las condiciones de vida de las categorías sociales más bajas, sin ambicionar la erradicación total de las desigualdades sociales y de la pobreza. Relativamente al balance de esta política social – ritmo y acción –, la propia máquina estatal nos informa, años antes:

> «Sem improvisações espectaculosas [sic], que seriam uma ilusão, uma fraude ou um perigo social, mas também sem hesitações, que seriam dupla traição aos princípios e ao carácter de quem cumpre somente o seu dever até ao fim –

[680] RODRIGUES, 1943: 83.

[681] Manuel Rodrigues Júnior (1889-1946), formado en Derecho, fue un académico de la Universidad de Coimbra, colega de Salazar. Desempeñó el cargo de ministro de Justicia entre 1926 y 1940.

assim se vem fazendo a obra social da revolução, assim ela será seguida imperturbavelmente na mesma directriz.»[682]

«Haciendo», o mejor, poco haciendo. Completamos con la siguiente idea: «o que pode verificar-se é que não se perdeu de vista um só dos problemas fundamentais que interessam à segurança do trabalhador»[683]. Claro está que no perder de vista no es sinónimo de obra completada.

2.7. La Previsión ibérica en la década de 1950, ¿precursora del cambio?

2.7.1. La evolución política en el Franquismo y su impacto en la política social.

Cambiemos el rumbo para España. Progresando en el tiempo, la década de 1950 marcará el final del largo mandato de Girón de Velasco a la cabeza del Trabajo y, por su vez, de la política social, no sobreviviendo el ministro al desgaste, pese mantenerse la cartera de Trabajo en manos falangistas. Además de este cierre de ciclo político y de cambio tecnocrático del régimen a partir de 1957, los años de 1950 son anunciadores, primeramente, de una profunda, aunque lenta, mudanza económico-social positiva en España, no obstante el hecho de que, en el año en que se cumple medio siglo, el rendimiento *per capita* de España se cifra aun en valores inferiores a los de 1929, resultado de los años de Guerra Civil y de los siguientes años de Autarquía[684], lo que aumenta aun más al

---

[682] «O Instituto Nacional do Trabalho e Previdência e a organização corporativa», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año IV, nº 4, 15.01.1937: 71.

[683] *ABC do Seguro Social*, 1949: 58.

[684] En las palabras de Tony Judt, «Espanha, [estaria] hermeticamente selada pelo poder autoritário de Franco»: JUDT, 2009: 271. Poder autoritario que resultó en distintas posturas de las democracias occidentales relativamente al reconocimiento/aceptación del régimen de Salazar y del régimen de Franco, habiendo este sido catalogado como fascista, o de herencia fascista, y, como tal, apartado de la esfera político-diplomática, al contrario del otro, que terminará siendo aceptado, y bien aceptado, en la comunidad occidental. Cf. JIMÉNEZ, 1996: 104.

desfasamiento ante el restante europeo democrático, ya en plena recuperación económica. Aun así, Franco hará la proclamación de los nuevos tiempos económicos que se espera que funcionen como impulso para las políticas sociales:

> «Hace ya casi un año [1951] que mi Gobierno, en su primera reunión, formuló ante el país una declaración sobre la evolución de la economía española, y afirmó que se habían superado las dificultades principales de los años más duros, entrándose en una etapa de más halagüeñas perspectivas.»[685]

En una lectura tradicionalista, conservadora, tendenciosa y simplista, intentando explicar la razón para la falta de éxito de las políticas sociales franquistas al final de más de una década del inicio de su implementación, afirma un autor contemporáneo que «el problema social, en la amplitud e intensidad con que se vive en nuestros días, surgió de la conjunción de dos grandes desastres: el uno espiritual y el otro económico; traído el uno por el triunfo del materialismo, y el otro por el triunfo de la máquina»[686]. De esta forma, se intenta des culpabilizar el régimen por los parcos resultados de sus iniciativas legislativas sociales. No obstante esta defensa, hay que tener en cuenta que el régimen no impide, a partir de 1945, críticas de los cuadrantes más conservadores a sus políticas sectoriales, cuando se tratan de áreas de intervención no políticas, o sea, que no son centrales ni esenciales a la dictadura, porque el vehículo de esas críticas es la escrita – libro o articulo –, accesible, a la fecha, a muy pocos españoles.

Mientras el régimen se desmarca de argumentos superficiales para explicar el escaso alcance de las políticas sociales (nuevo punto en común de las dictaduras ibéricas), la realidad de aquella época demuestra claramente la dificultad de los individuos en bastarse a sí mismos en su cuotidiano, así como de la pertinencia de políticas sociales realistas y funcionales, que fuesen implementadas con rigor y criterio, lo que no

685 FRANCO, 16.05.1952: 119.

686 FERNÁNDEZ, 1954: 32.

parece ser el caso. Para desahogo del Franquismo, la segunda mitad del siglo XX inaugura para España una fase de reconstrucción, de recuperación y crecimiento económico, aunque muy tímida. Esto es, la década de 1950 revela algún desarrollo económico-social, patentando índices de miseria social inferiores al de los años de 1940. Incluso beneficiando, la España de Franco, de una progresiva aceptación internacional con o restablecimiento de relaciones diplomáticas y económico-financieras con los Estados Unidos[687] y de la consecuente aceptación en las principales organizaciones internacionales, como también verificándose un desarrollo industrial del cual los años de 1960 serán los acreedores, la realidad es que la situación, para la mayoría de los españoles, permanece con gran dificultad[688].

Sin embargo, en el plan político interno, el régimen de Franco experiencia uno de los más adversos conjuntos de acontecimientos de toda su historia. La evolución política de los años de 1950, culminando en el año-bisagra de 1956, tuvo directas consecuencias para las familias políticas del Franquismo, que por su vez se repercutirá en el ámbito de las políticas sociales, contribuyendo para el final del gobierno de Girón de Velasco a la frente de la cartera de Trabajo. Por lo expuesto, importa referenciar que los años 1950 son demostrativos de que el régimen carece entonces de una renovación. Es más, del propio seno falangista se empiezan a escuchar

[687] Las relaciones entre España y los Estados Unidos son percibidas en el contexto generalizado de la Guerra Fría, en que los norteamericanos se declaran absolutos opositores de la ideología comunista. Ahora bien, difícilmente podrían haber encontrado a un aliado tan empeñado, incluso obstinado con la lucha *anti-roja* que Francisco Franco, por lo que retoma las relaciones entre los dos países, figurándose como algo sin carácter de excepción, cumpliendo la voluntad de conseguir un objetivo común, pese a las profundas diferencias entre ambos países. En preparación de la referida aproximación, Franco declara, en 1949, que «a Norteamérica nos conduce el imperativo de una realidad» FRANCO, 18.05.1949a: 154. Estas son declaraciones internas que entendemos expresan no una voluntad política y diplomática, pero antes sí una obligación de *status quo* determinada por el conflicto mundial, por tanto, un imperativo, como dice Franco. Meses más tarde, ya en declaraciones para leer en el extranjero, Franco afirma: «El pueblo español, que ha guardado en la guerra pasada una neutralidad amistosa hacia los Estados Unidos, que no ha tenido con ellos en cincuenta años diferencias, se siente, sin embargo, lastimado por el trato que en el orden internacional ha venido sufriendo injustamente.» FRANCO, 29.11.1949: 155. Palabras de demagogia, pues difícilmente se puede considerar la conducta franquista como neutra en la Segunda Guerra Mundial. El 26 de septiembre de 1953 se firma el Tratado Hispano-Norteamericano de Cooperación.

[688] RIQUER, 2010: 351 y ss.

algunas voces, como la de Pilar Primo de Rivera[689], que alertan de la necesidad de actualización bajo pena de desaparición de la influencia falangista de la escena política franquista, así como del propio Franquismo – como de resto se irá acentuando al final de los años de 1950 en adelante. De esta conciencia de la necesidad de alguna evolución en la continuidad, el régimen abrirá un exiguo camino que permite el inicio de la renovación de generaciones dentro del aparato del Estado, o sea, dentro de la élite política falangista. De la mudanza resultará la efervescencia de las masas universitarias y un consecuente enfrentamiento con el régimen, en lo que será la primera parte de lo que la abundante historiografía denomina por crisis de 1956. Joaquín Ruiz-Giménez llega a ministro de la Educación Nacional en 1951, con el propósito de desarrollar una agenda para reintegrar alguna de la *inteligentsia* exilada en el extranjero (o amordazada en el país), como mecanismo de reactivación de la producción cultural y científica de España.

Así, en la primera mitad de los años de 1950 despunta dentro del régimen un puñado de actores políticos defensores de alguna abertura cultural, como el citado ministro, además de Dionisio Ridruejo[690] y el secretario-general del Movimiento, Raimundo Fernandez Cuesta, componiendo una facción falangista que puede designar-se por evolucionista, o pro-abertura. Estos nuevos vientos que empiezan a soplar dentro del régimen, encuentran montañas nada fáciles de transponer, sobre todo los católicos más ortodoxos[691], los falangistas más conservadores, los monárquicos, juntamente con uno de los sectores más conservadores de la sociedad, personificado sobre todo por elementos del *Opus Dei* y polarizado en torno al CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), que no ve como favorable cualquier evolución que permita algún debate, aunque

---

[689] MOLINERO; YSÀS, 2008: 18.

[690] Que «consideraba que el régimen de Franco debía ampliar su consenso e integrar una parte de la oposición, sin exigir adhesiones incondicionales». RIQUER, 2010: 381.

[691] «Los buenos tiempos para los católicos llegaron cuando el franquismo sintió la necesidad de lavar su cara con el fin de estar presentable ante una Europa que acababa de imponerse en la Segunda Guerra Mundial.» FERNÁNDEZ, 2008: 242.

escaso, o alguna mayor tolerancia que pueda ser confundida con debilidad. Por otro lado, siendo cierta alguna cesión por parte de Franco a la necesidad de renovación, muy poco seria hasta qué punto el Caudillo estaría dispuesto a permitir una apertura del régimen.

Así, está dibujado el enfrentamiento entre los "intelectuales falangistas" y los "católicos/integristas". El Ministerio de la Educación Nacional, así como el SEU (Sindicato Español Universitario) van permitiendo alguna organización de los alumnos, contactando con las inquietudes de los estudiantes, incluso permitiendo alguna apariencia de libertad y nociones de democracia[692].Pues como sería de suponer, surge una paradoja de difícil resolución, puesto que rápidamente el aparato del Estado empieza a tener dificultades en controlar esa estrecha apertura que concede a una población joven, que se está formando y que exige más y diferente. Así, «la renovación deseada por los dirigentes seuistas en los cincuenta no pudo superar la contradicción de fondo que suponía pretender canalizar las inquietudes universitarias y, al mismo tiempo, ser un aparato del Estado destinado a controlar dichas inquietudes»[693]. De esta forma, las posiciones divergen entre el régimen y los estudiantes, los cuales son coordinados por Dionisio Ridruejo y se encuentran bajo el beneplácito del todavía rector de la Universidad de Madrid, Pedro Laín Entralgo. Los universitarios, ya no conciben un atraso, sin abdicar de alguna capacidad de actuación, o por lo menos de reivindicación. Este extremo de posiciones culminará en un enfrentamiento físico violento y con las consecuentes detenciones, en febrero de 1956, en la capital, entre los estudiantes y falangistas del SEU, el cual demuestra haber perdido el control de la situación, así como el propio ministro Ruiz-Giménez que centra su apuesta en una gestión política más abierta que se vira en contra del régimen, anulando cualquier posible evolución en un sentido más progresista[694].

---

692 RIQUER, 2010: 387.

693 MOLINERO; YSÀS, 2008: 25.

694 Tanto Ruiz-Giménez como Fernández Cuesta fueron apartados de las respectivas responsabilidades políticas. «Los sucesos de la Universidad de Madrid fueron una válvula de escape del descontento

En conclusión, «la crisis universitaria de 1956-1957 y la represión gubernamental vinieron a demostrar que era imposible intentar un proceso de reformas y una apertura cultural sin cuestionar claramente las bases ideológicas de la dictadura franquista. (...) Y dejó bien claro que el régimen no era ideológicamente monolítico y que todo enfrentamiento entre tendencias por la hegemonía política ponía en peligro su estabilidad.»[695]

Para allá de las heridas que la crisis universitaria abren dentro del régimen, conduciendo mismamente al saneamiento de algunos responsables políticos, el año 1956 reserva aún otras dificultades, catalizadoras del cambio, al Franquismo. La contestación estudiantil se junta a la de los trabajadores, que viven aún con niveles salariales inferiores a los del período de pre-guerra, más allá de las precarias condiciones de trabajo de la totalidad del mundo obrero español, lo que repercute en diversas huelgas desde 1951. Además de lo expuesto, los trabajadores se van organizando bajo los auspicios legales, de la Hermandad Obrera de Acción Católica, HOAC, así como de la Juventud Obrera Católica, JOC, proporcionando ambas un espacio de maduración de la conciencia colectiva y social del proletariado. Este proceso resulta en que «período entre 1956 y 1958 conoció una gran oleada de protestas sociales y de movilizaciones reivindicativas de los trabajadores industriales»[696].

En este contexto de presión sobre el Gobierno, Girón de Velasco va a transigir, concediendo aumentos salariales, algo de lo que siempre se rehuía, y así, por dos veces, los vencimientos son aumentados en 1956, la primera de las cuales ocurre en marzo, en un 16%, y otra en octubre, con un 30%[697], sumando un total del 46% en un solo año, recuperándose el

---

juvenil y significaron el fin de todo posible reformismo y apertura cultural desde el interior del régimen.» RIQUER, 2010: 390.

[695] *IDEM, Ibídem*: 394.

[696] *IDEM, Ibídem*: 408.

[697] *IDEM, Ibídem*: 411.

poder de compra patrón anterior a la Guerra Civil[698]. Parece lícita la lectura de que Girón capitaliza sobre estas decisiones algunos méritos para el falangismo. Pero, por otro lado, se vuelve evidente, y acicata aún más, las cribas entre el falangismo y otros bloques ideológicos dentro del régimen, como los monárquicos, desfavorables a la visión de modelo de Estado y de sociedad propagada por los camisas azules[699]. Estos, que habían conseguido la elevación del liderazgo del Movimiento a cartera ministerial, ocupada por Arrese como ministro secretario general del Movimiento, luchan para que esta mayor fuerza que los años 50 les había traído perdure... lo que en verdad no llegará a acontecer. Los falangistas defienden que el motor político y decisorio debería pasar a estar centrado en el Movimiento, relegando a los demás sectores a una posición necesariamente menos prominente.

Lo que más aumenta la criba entre las familias del régimen es la anuencia de Franco, en cierta medida, a la pretensión de crecimiento y de imposición política de Falange. En este momento se llega a un punto sin retorno. Se abren conflictos, sin disfrace, entre los falangistas y los monárquicos, los falangistas y los tradicionalistas y – el último e insuperable obstáculo para la Falange –, la jerarquía eclesiástica, con la cual el Caudillo claramente no desea propiciar antagonismo. Así, los tres cardenales católicos españoles de entonces escriben a Franco informándolo de su discordancia ante las propuestas de Arrese, concretamente en lo que respecta l nuevo y reforzado papel de la FET, vertido en la Ley Orgánica del Movimiento[700]. Las tensiones internas truncan la respuesta del Gobierno al

[698] Importa matizar estos números por el hecho de que, los aumentos incidieron sobre la base salarial y no sobre las horas extraordinarias, más allá de que el patronato industrial hizo subir los precios de los bienes, debido a la inflación que absorbió buena parte de los aumentos salariales. Esto verificó en la declaración que realiza Girón, afirmando: «Que alegre los corazones de los trabajadores la idea de que la elevación no va a repercutir en los precios», explicando aún que «como el 60 por 100 de este aumento lo sustituye el Estado y no grava directamente a la producción, el trabajador dispone de más dinero, sin peligro de que se desborden los precios.» GIRÓN, febrero 1956: 125, y, GIRÓN, febrero 1956a: 129.

[699] «Que en la estatura que soñamos para la Patria seguimos diferenciándonos los falangistas de los que no lo son.» GIRÓN, marzo 1954: 281.

[700] Pla y Deniel, Arriba y Castro, y Quiroga Palacios. Cf. MOLINERO; YSÀS, 2008: 32.

clima crecientemente crítico y contestatario. Franco encontrará respuesta para este bloqueo, no en los falangistas, no en los monárquicos, pero sí en una tercera vía, los denominados tecnócratas, un nuevo sector de la élite política del Franquismo. Estos nuevos actores políticos, muchos de ellos vinculados al *Opus Dei*, van a tener su oportunidad de constituir una posibilidad de desbloqueo político, para responder a las exigencias de la época que pasan por un cada vez más riguroso y fundamentado desempeño de la función pública, y más aún, por la acción de Luis Carrero Blanco, entonces ministro subsecretario de Presidencia.

Carrero acaba por precipitar una resolución de la crisis política, en contra de la FET, utilizando como estrategia el culto al Jefe del Estado; argumenta y convence al Caudillo de que podría correr el riesgo (ya lo estaba teniendo) de otorgar demasiado protagonismo a algunos responsables ministeriales[701]. Así, apartando a algunos de estos intervinientes, se desbloquearía la situación, así como se resolvería la pretendida cuestión del protagonismo "compartido". Y se resolvió: el 25 de febrero de 1957 termina el mandato José Luis Arrese, así como el de Girón de Velasco, al cabo de más de 15 años al frente de la cartera de Trabajo, desapareciendo así la figura más carismática del régimen, después de Franco, así como el más longevo como ministro. El antagonismo y la presión de los responsables ministeriales por la Economía y por las Finanzas contra las recientes medidas de incremento salarial decretadas por Girón han sido demasiado fuertes[702].

De esta forma, se abre camino a una renovación de los actores políticos, se anula la supuesta concurrencia a Franco, pero sobre todo se da el golpe final a la pretensión de la FET en ser el centro político del régimen[703], puesto que se seguiría el momento de los técnicos[704]. Es un

---

[701] *IDEM, Ibídem*: 34 y ss.

[702] *IDEM, Ibídem*: 35. Y apenas de los responsables económicos, pues igualmente Ruiz Giménez se opuso a Girón de Velasco, también sin éxito, en el momento de la creación de las Universidades Laborales, por considerar una injerencia del ministro de Trabajo en campo ministerial ajeno. Cf. RIQUER, 2010: 380.

[703] «inmediatamente después de constituido el nuevo gobierno, se aprobó un decreto-ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que trasladó el centro de la acción gubernamental a la

hecho que el sucesor de Girón, Fermín Sanz Orrio, es también falangista, pero de otra generación, de temperamento más sumiso y, ciertamente, con menor peso político al igual que el resto del gobierno de Franco. El desplazamiento de Girón de Velasco es prueba del fuerte poder que este había construido dentro del régimen y junto a Franco, una vez que él, en la cartera social, había impuesto aumentos salariales, en una subversión de lo que tantas veces se había mencionado, hasta por sus propias palabras, de que lo económico marcaría la frontera de lo social. La verdad es que el momento en que esta orden es subvertida termina el gobierno de Girón[705].

Los nuevos tiempos imponen una transfiguración profunda en el carácter del Franquismo, en una metamorfosis de un régimen nacionalista de cuño fascista en un autoritarismo tecnicista y burocratizante. La idiosincrasia de la política, hasta la del carácter dictatorial como el Franquismo, impone, normalmente, un tiempo finito para aquellos que dirigen, exigiendo renovación. Es afirmativa la noción de que la política social franquista, de índole bismarckiana, que el aparato administrativo estatal coloca en marcha, está, en estos moldes, concluida, declarando Girón, sin lugar a dudas, que «hemos llegado al máximo prácticamente posible (...) en el elemento de la previsión»[706]. Estábamos en 1954. Se afirma incluso que «se han cubierto importantes etapas del camino que en su día ha de conducir al ideal del Seguro total»[707]. El propio líder político de esta evolución asume esta lectura, en 1994, declarando que, alrededor de

---

Presidencia del Gobierno y, por tanto, a las manos de Carrero Blanco (...) [lo] que comportaba una reducción del papel de FET-JONS.» *IDEM, Ibídem*: 37.

[704] La guerra entre falangistas y católicos/tecnócratas por el predominio del aparato franquista ya viene desde el inicio de la década de 1950, habiendo sido Girón el rostro más destacado de los políticos de la vieja guardia. En 1951, afirma que: «la técnica debe estar al servicio de una política, y no, como muchos han pretendido, al revés, es decir, la política sometida ciegamente a una técnica a la que se mantiene y nutre como si fuera el final del ciclo de gobierno.» GIRÓN, 29.01.1951: 6.

[705] En las memorias de Girón, relata que, en 1954, en el momento de su estancia en Roma con motivo de la canonización del Papa Pio X, declaró a su esposa: «Pienso que llevo muchos años de ministro. ¡Demasiados!» *IDEM*, 1994: 152.

[706] *IDEM*, marzo 1954: 280.

[707] FERNÁNDEZ, 1954: 239.

la década de los 50, «toda la organización social (...) estaba garantizada de cara al futuro»[708]. Y que «es ahora cuando empiezan los trabajadores a percibir los beneficios de una política social de una manera más permanente». El ministro reconoce también que «hasta este momento la política seguida era un remedio a las dificultades que habían creado en nuestro país la crisis universal de alimentos y las terribles sequías padecidas»[709]. Franco afirma lo mismo:

> «no podemos considerarnos satisfechos por las realizaciones alcanzadas, con ser tan noble nuestra ejecutoria en este aspecto. Hemos cubierto, es verdad, etapas gigantescas. En pocos años y en medio de las mayores dificultades, hemos superado las soluciones que se han ensayado en el mundo entero en materia de previsión y de seguridad social.»[710]

Declara Franco que no pueden considerarse satisfechos, pero como se interpreta del resto de la afirmación, más no podrían estarlo. Y Girón sentencia a todos los que evalúan de manera diferente: «Cuando alguien exija del Estado nuevo más de lo que ha hecho, o es un insolvente o es un malvado.»[711]

Como dimos cuenta anteriormente, el gran cambio se opera con la entrada en la fase tecnócrata del Franquismo, a pesar de que el Ministerio de Trabajo haya permanecido en manos falangistas[712]. Además, el reducto falangista superviviente recuerda, en todas las ocasiones que se presentan

[708] GIRÓN, 1994: 160.

[709] *IDEM*, 28.02.1952: 161.

[710] FRANCO, 16.05.1955: 146.

[711] GIRÓN, 18.07.1955: 801.

[712] Al final del gobierno de Girón de Velasco fueron tomadas acciones importantes en el sentido de inculcar una mayor simplificación y armonización a los sistemas de seguridad social, como son ejemplo el Decreto de 9 de diciembre de 1955 y el Decreto de 23 de marzo de 1956. Paralelamente, «entre 1958 y 1960 entra en crisis el modelo de autarquía económica del Franquismo basado en rígidas reglamentaciones laborales y salariales, muy bajos niveles de consumo, práctica inexistencia de consumos y servicios colectivos y rígido control político de las capas asalariadas de la población española.» RODRÍGUEZ, 1989: 184.

para dar continuidad a la pugna interna entre los nuevos y los viejos políticos franquistas, que «la política de Seguridad Social española, en su totalidad es obra del Movimiento Nacional»[713], así declarado en el momento en que se cumple un cuarto de siglo del Nuevo Estado. Cerrado el ciclo de Girón, y después de una negociación política, un arreglo mejor dicho, entre Franco, José Luis de Arrese y Girón, este asumirá la Vicesecretaria General de Obras Sociales, bajo la tutela del Ministro Secretario General del Movimiento, cargo que Girón había recusado y que fue pronto asumido por Arrese[714].

Es ahora el momento del ya citado Fermín Sanz Orrio (1957), un político de la vieja guardia, antiguo combatiente de la Guerra Civil y de carácter nacional-sindicalista[715]. Una de sus primeras medidas será la reorganización transitoria del INP, incumbiendo a este organismo de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Social, que futuramente se discutirá. De esta decisión surgirán cuatro propuestas para la uniformización de los seguros sociales que, posteriormente, darán origen a un documento final. Con un mandato preciso, es instituida, por Orden de 1 de septiembre de 1958, una Comisión Redactora del Proyecto de Plan de Seguridad Social.

«Si los veinticinco años del Movimiento Nacional han implicado una transformación profunda de la vida española, quizá [sic] el aspecto de ésta que más modificaciones haya experimentado sea, sin duda, el social.»[716] Es por tanto, un régimen contento y contentado con el desarrollo de su trabajo social (otra postura no se esperaría) aquél que encontramos en la apertura de la década de los 60. Aunque afirme – como cualquier régimen que tiene la pretensión de continuar ocupando el poder – que hay mucho aún por concretar y por desarrollar en la esfera de la política social, la verdad es que, para el Franquismo, su tarea primordial en este área está alcanzada ya desde los años 50, al completar un cuarto de siglo de existencia, con la

[713] *25 Años de Política Social*, 1961: 33.

[714] GIRÓN, 1994: 164.

[715] MARTÍNEZ, 2009: 266.

[716] *25 Años de Política Social*, 1961: 3.

estructuración de una red de seguros sociales obligatorios. Esto no significa, a pesar de todo, que hubiese alcanzado el éxito, en el objetivo de materializar una mayor equidad. La realidad social española se cree aún por debajo de las expectativas del país que la legislación, los discursos y los informes insisten en mostrar...

A título exploratorio, en este contexto y avanzando en una síntesis de viraje hacia la década de los 60, en 1959 se aprueba la Nueva Ordenación Económica, vulgo Plan de Estabilización, con vista a impulsar la recuperación de la economía española[717], tras la casi bancarrota financiera del Estado, así como de la nueva visión tecnocrática impresa en el gobierno franquista después de 1957. Ahora bien, será entonces en este contexto económico-financiero diferente cuando, entre 1953 y 1962, se desenvolverá una segunda tanda de seguros sociales de base profesional que abarque a los estudiantes, a las empleadas domésticas, a los agricultores y a los pescadores. Progresando en la red de protección social, el régimen crea, en 1953, el Seguro Escolar mediante la Ley de 17 de julio[718]; en 1954, la Caja Nacional de Paro Tecnológico para auxiliar a los trabajadores despedidos derivado de la evolución tecnológica, proveyendo una subvención del 75% del valor del salario, durante un máximo de 12 meses[719]. Se hace notoria la casi nula aplicación de este apoyo económico, por lo que, llegados a 1961, será finalmente instituido en el Seguro Nacional del Desempleo, por ley de 22 de julio. Este seguro abarcará a los trabajadores por cuenta ajena e inscritos en el sistema de seguros sociales que, reuniendo condiciones y la intención de trabajar, hubieran perdido su puesto de trabajo y la respectiva remuneración. La fórmula de cálculo del valor del seguro a recibir pasa por un 75% del salario base cotizado, creciendo otro 75% de Plus Familiar, en un horizonte temporal de medio año, prorrogable a un año. En 1963, se

[717] MONTOYA, 1992: 377.

[718] La norma «se sitúa en la línea de superación de la Seguridad Social como sistema protector de las clases obreras, y proclama su decisión de proporcionar cobertura a integrantes de la "benemérita clase media"». Ley del Seguro Escolar, 17 de julio de 1953, cit. por MONTOYA, 1992: 376.

[719] El encargo con las cotizaciones será de entidad patronal, en un valor de 0,35% sobre el salario-base. Decreto de 16 de junio de 1954, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 206, 25.06.1954: 5096.

instituirá el salario mínimo, con 7 años de atraso desde su anuncio político, hecho por Girón: «en octubre podamos bloquear una cifra de salario mínimo»[720].

En paralelo con esta estructuración de la previsión, existen igualmente seguros sociales de carácter libre o voluntario, como las Pensiones de Vejez e Invalidez, el Seguro Infantil, los Cotos Sociales de Previsión, el régimen de Mejoras del Seguro Obligatorio de Vejez y el Seguro de Amortización de Préstamos[721] que, en la mayor parte de los casos, preceden al Franquismo, y ya animados por el espíritu de desarrollar en la conciencia española el hábito del ahorro. Autores coetáneos del régimen defienden que esta modalidad de protección social encierra un «altísimo valor moral» que, no obstante, en el trabajador, «por su formación cultural, no es frecuente que tenga la virtud de la previsión»[722], pues, si la tuviese, sería verdaderamente «una virtud heroica». ¿Es momento para indagar como puede alguien ahorrar si con lo que consigue apenas le basta para sobrevivir? Así se considera – o desconsidera –, a la gran masa de los españoles al final de la década de 1960, dando muestras de rasgos paternalistas que permanecerán en el pensamiento social franquista.

En la penúltima década del Franquismo, los seguros sociales son vistos como «una combinación de la mutualidad, del seguro mercantil y de la asistencia social»[723]. A partir de 1963 se iniciará el proceso de transición hacia un modelo de seguridad social, tendencialmente universal, por lo menos en su formulación teórica. En España, esta transformación ocurre en dos etapas: la primera desde la fecha citada hasta el final de la dictadura, y la segunda de 1977 en adelante, en el período democrático.

[720] GIRÓN, 18.07.1956: 680.

[721] JORDANA, 1953: 53.

[722] BORRAJO, 1969: 6.

[723] «Del seguro mercantil toma la técnica (...) De la asistencia social toma el principio de que el asegurado no ha de contar tan sólo con sus aportaciones individuales (...) de la mutualidad toma el principio de la solidaridad (...)» *IDEM, Ibídem*: 6.

En la década de 1960, con la inclusión creciente de un mayor número de españoles en los mecanismos de protección social públicos, ya en ese momento en un mayor número comparativamente a 1940, es posible percibir una reajuste institucional de las entidades que prestarán apoyo[724]: Los trabajadores de la industria, minas y comercio tendrán su previsión centralizada en los seguros sociales que tratamos y en los seguros profesionales gestionados por las Mutualidades Laborales, que trataremos; los trabajadores del mar (pesca y marina mercante) en el Instituto Social de la Marina; los agricultores en la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria; los estudiantes en la Mutualidad del Seguro Escolar; los trabajadores domésticos en el respectivo Montepío Nacional; los funcionarios de la Administración Local en la respectiva Mutualidad Nacional; los funcionarios públicos de la Administración Central en las Mutualidades de Funcionarios, así como los regímenes de Ayuda a Indemnización Familiar y de Clases Pasivas[725].

La transición de los años 50 a la década de 1960 representará entonces una etapa redefinidora para el desarrollo de las políticas sociales ibéricas. Serán dos las mayores fuerzas catalizadoras que potenciarán el camino hacia un nuevo modelo de política social: por un lado, las debilidades del sistema de previsión con base en seguros sociales están a la vista de todos, y, por otro lado, el arranque industrial[726] y la consecuente dinámica obrera, así como los contactos diplomáticos exteriores

---

[724] «Lo más característico ha sido la tendencia hacia un sistema público unitario e igualitario de protección social, pero también la supervivencia y, en algunos casos, fortalecimiento de instituciones privadas de asistencia social, que contribuyen de forma estimable a complementar los servicios públicos, en la medida en que son ineficientes y parciales. La tendencia es también hacia la profesionalización y la adscripción a empresas con poder de financiación.» NAVARRO, 2008: 734.

[725] *25 Años de Política Social*, 1961: 34.

[726] Para una perspectiva de la recuperação económica de la España franquista, nos fijamos en las siguientes ideas: «O "milagre económico" de Franco não deve ser exagerado. A Espanha não estava sobrecarregada com os resíduos de um império e portanto não enfrentava nenhum dos custos económicos ou sociales da descolonização. A maior parte do dinheiro estrangeiro a entrar no país nos anos 60 não vinha da exportação de bens produzidos em Espanha, mas das remessas do estrangeiro dos trabalhadores espanhóis emigrantes, ou então de turistas europeus do Norte; resumindo, a modernização económica de Espanha era largamente um subproduto da prosperidade de outras nações.» JUDT, 2009: 586.

representarán factores de presión para que los regímenes promuevan una evolución en la red social por si ya dinamizada. Además, la propia idiosincrasia de la seguridad social obligará a los regímenes a actualizar el discurso y el enfoque de su planificación social, puesto que el sistema de protección social que durante la década de 1960 se estructurará, va a intentar despegarse del trabajador, ampliando su visión económico-financiera llevando su visión – lo que no significa acción – hacia el individuo sin distinciones.

Al inicio del Franquismo, el sistema protector estaba apenas previsto para los desenvueltos en una relación laboral, el patrón y el obrero. Con el desarrollo de la seguridad social, este concepto explotará, ampliándose los beneficios a los ciudadanos que no tienen relación contractual, como los trabajadores por cuenta propia, estudiantes, pequeños empresarios, artesanos, entre otros, a la vez que al Estado no le termine de agradar esta mayor implicación[727]. Esta evolución equivale, igualmente, al paso del riesgo al estado de necesidad. De hecho, nuevas condiciones se perfilarán, como el progresivo abandono del régimen de Autarquía[728], para que se camine hacia un modelo de seguridad social. Franco introducirá este nuevo

[727] Es pertinente destacar la doble interpretación de seguridad social hecha por el jefe de la administración del Ministerio de Trabajo de finales de los años de 1940, la primera de ellas equiparándola a la previsión social, la segunda, más universal, llegando a considerar el bienestar individual, lo que para el régimen, y escrito como sigue, parece más un lujo que un derecho reconocido: «el concepto de Seguridad Social tiene dos sentidos: uno restrictivo, que es sinónimo de Previsión Social, y comprende los auxilios que los trabajadores reciben, por medio de los Seguros sociales, para hacer frente a situaciones de infortunio, que les privan temporal o definitivamente de todo o parte de su salario. En el sentido más amplio, la Seguridad Social se confunde con la económica, y abarca la regulación de los salarios en función del coste de vida, la reglamentación de las condiciones de trabajo, los Seguros sociales, para hacer frente a la pérdida de ingresos por cualquier contingencia; la protección a la familia, la sanidad, la instrucción y la consecución de un nivel decoroso y asegurado de vida, y hasta alcanza en algunos proyectos, al bienestar, o sea, a la participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que la educación y los medios económicos adecuados proporcionan a las clases acomodadas.» LÓPEZ, 1947: 313-314.

[728] «las objeciones a la política autárquica se ven reforzadas al abrirse España al mundo occidental, no sólo políticamente, sino de hecho, a través de la entrada de turismo y la salida de emigración. Los años 50 conocen de este modo una notable actividad económica.» MONTOYA, 1992: 362.

tiempo en su política: «es necesario recordar en todos los momentos que no vivimos aislados ni en un país de autarquía.»[729]

En este contexto, el 17 de mayo de 1958 es aprobada la Ley de Principios del Movimiento Nacional, que amplía a todos los ciudadanos el derecho a la asistencia y a la seguridad social (base IX), lo que implicaría una profunda reformulación del sistema social existente, puesto que este se encontraba dirigido para los activos, los trabajadores españoles, como ya dimos cuenta. Será con Sanz Orrio que se verificará el trabajo legislativo y de estudio desarrollado por el Plan del II Congreso de 1959 y el conjunto de propuestas de las Jornadas Técnicas del Ministerio de Trabajo de 1960, 1961 y 1962 que resultarán, al año siguiente, en la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, elaborada por el INP[730]. En el seno del Franquismo hay resistencia, porque el proyecto de ley no está exento de contestación política, presentándose 747 enmiendas a la propuesta de articulado, dentro de la comisión especial que fue creada para el análisis del documento por las Cortes[731]. Varias fueron las voces contrarias al texto, algunas particularmente duras, acusando las propuestas de estar ajustadas a los principios de orientación capitalista. No obstante, el proyecto de ley conocerá promulgación al final de 1963, reflejando algunas de las propuestas de alteración. Esta ley será producto de una clara descoordinación entre el INP y las Mutualidades Laborales, y por eso solo entra en vigor en 1967, estableciéndose en la ley española aquello que se

[729] FRANCO, 18.07.1960: 79.

[730] Las leyes de base carecían de reglamentación efectiva: Cf. ALONSO; TORTUERO, 2002: 41.

[731] Las Cortes eran compuestas por: representantes de la OSE, ministros, consejeros nacionales de la FET-JONS, presidentes del Consejo de Estado, Tribunal Supremo de Justicia y Consejo Supremo de Justicia Militar, los Alcaldes de las capitales de provincia, un representante de cada provincia, rectores de las universidades, presidentes del Instituto de España y Reales Academias, el presidente del Consejo de la Hispanidad, el presidente del Colegio de Ingenieros Civiles, dos representantes del Colegio de Abogados, uno del Colegio de Médicos, Veterinarios, Arquitectos y Farmacéuticos, y un máximo de hasta 50 procuradores nombrados directamente por Franco. Cf. AMAYA, 2010: 82.

considera como el estadio más elevado de los sistemas de protección social, la seguridad social[732].

En conclusión, a pesar del desarrollo que el Franquismo imprime a la legislación social y al discurso político oficial con la tónica en el progreso efectivo que se materializa en un Estado social, en realidad, un modelo de seguridad social funcional, real, solo se alcanzará con el régimen democrático, o sea, a finales de los años 70. Estos años serán de crisis económica generalizada, sin haber aprovechado el régimen el ímpetu de crecimiento económico de los años 50 y sobre todo de los 60, como la mayoría de los países europeos, para dotar al régimen político de una verdadera conciencia y la sucesiva acción social.

2.7.2. La evolución institucional de la previsión social salazarista: el Ministerio de las Corporaciones y Previsión Social

En Portugal, la década de los cincuenta es más tranquila, política y socialmente, que en la vecina España. Tras más de 20 años en el poder, Salazar considera que ha llegado el momento de otorgar mayor dignidad y visibilidad políticas al sector de las Corporaciones y, colateralmente, a la Previsión Social. Decimos *colateralmente* porque el centro de gravedad fue

[732] «Amén de que en las etapas previas al nacimiento de la Seguridad Social el objetivo era la protección de las situaciones de necesidad individualmente consideradas, sin plantearse que determinados riesgos y situaciones tienen un origen colectivo; sólo cuando esta segunda idea entra en juego y se intentan proteger los riesgos colectivos puede hablarse del surgimiento de los prolegómenos de la Seguridad Social; riesgos colectivos que, a su vez, iban a intentar ser cubiertos colectivamente.» RODRÍGUEZ, 2003: 27. Políticamente, sin haber sido quien provocó el proceso, la figura que lo dirigirá, impulsándolo a partir del Ministerio de Trabajo, será Jesús Romeo Gorría, que, en 1962, sucede a Sanz Orrio. «Sanz Orrio (...) parece desconcertado (...), organizando desde el Ministerio sucesivas Jornadas Técnicas, acumulando estudios y dictámenes de expertos y deliberando sobre aspectos técnicos de la Seguridad Social sin resultado concluyente.» MARTÍNEZ, 2009: 272. «la sustitución de Fermín Sanz-Orrio en el Ministerio de Trabajo, además de liquidar la carrera política de éste, ponía al frente del departamento a un hombre – Jesús Romeo Gorría – que ostentaba un perfil político rebajado (...) Romeo Gorría parecía ser el hombre adecuado para la tarea de la gestión laboral en el inminente contexto de crecimiento económico, dado su conocimiento del asunto desde su actuación como asesor laboral en diversos bancos, lo que tranquilizaba a los sectores empresariales.» AMAYA, 2010: 286-287.

siempre la eterna cuestión de las corporaciones, quedando la cuestión de la protección social relegada a un lugar secundario. Así, el primer titular de la cartera ministerial, José Soares da Fonseca, en discurso de agradecimiento a los saludos presentados por los delegados de los Sindicatos Nacionales (encuentro que se produce el 2 de septiembre de 1950), no dice ni una sola palabra sobre el ámbito de la previsión[733]. Resulta bien ilustrativo de la poca consideración e importancia política que el Salazarismo da a la cuestión de la seguridad social. Hay que anotar también, sin embargo, que desde un punto de vista formal el sector de las políticas públicas de protección social pasa a tener una mayor visibilidad dentro de las políticas desarrolladas. Mediante el Decreto-ley 37.909, de 1 de agosto de 1950, se crea el Ministerio de las Corporaciones y Previsión Social, que pasa a estar compuesto por el gabinete del ministro, la Secretaría General, los Servicios de Acción Social, las delegaciones del Instituto Nacional de Trabajo y Previsión, la magistratura de Trabajo, la Dirección General de Trabajo y Corporaciones y la Dirección General de Previsión y Habilitaciones Económicas[734].

No ponemos en discusión el crecimiento «arquitectónico» del que se beneficia la Previsión Social de 1950 en adelante. No obstante, esa mayor relevancia institucional no se traduce en una mejor protección social de previsión, esto es, más universal y mejor remunerada. El discurso oficial portugués formulado en los años 50 en torno a la previsión social trata varias temáticas. En el inicio de la década, durante los primeros compases de vida del Ministerio, se discute el diseño de los servicios administrativos de las instituciones de previsión recientemente creadas, así como la organización y asignación de los cuadros de personal y su distribución por categorías profesionales. Se trata de «ordenar la casa» ministerial, sus recursos humanos; en el fondo, el cambio burocrático de Subsecretaría de Estado a Ministerio. Igualmente, en los primeros años cincuenta se pone en cuestión el régimen financiero dentro del cual funciona la gestión de las

[733] Cf. FONSECA, 02.09.1950: 413-415.

[734] Decreto-ley nº 37.909, art. 1º, de 01.08.1950, en *Diário do Governo*, nº 152: 490-491.

cotizaciones: desde sus inicios, la seguridad social salazarista es administrada en una lógica de capitalización, pero se discute teóricamente la pertinencia (o no) de optar por un modelo de repartición. El ministro es claramente favorable al sistema de capitalización[735]. Como ya fue referido, José Soares da Fonseca es titular de la cartera ministerial entre 1950 y 1955[736] —y, por lo tanto, sólo muy tardíamente homólogo de Girón de Velasco—, período en el que el avance de la previsión es muy poco importante. Al ofrecer razones para ello, Soares da Fonseca se escuda en el hecho de que, en 1952, el régimen aprueba —a través de la Asamblea Nacional— el Plan de Fomento Industrial, que prevé recorrer a fondos de la seguridad social, pero sobre todo, supone una inversión en las apuestas políticas, relegando la política social a un lugar de (todavía) menor visibilidad e importancia dentro del elenco de políticas públicas, apostándose a partir de entonces (1952-1953) por el desarrollo del sector secundario de la economía portuguesa. Esto hace que las políticas sociales, particularmente la previsión social, se estanquen, «justificadamente» a ojos del ministro, que califica esa inacción de «razoável» con vista a una «auto-crítica»[737] del trabajo realizado[738]. Esta introspección política se concreta a través de fiscalizaciones a las instituciones de previsión, así como dialogando con sus responsables, hecho que Soares da Fonseca aprovechaba para informarse mejor de los entresijos de la cartera ministerial que tutelaba. A nuestro entender, a pesar de ser designada de reflexiva por parte del discurso oficial, esta postura de inercia da a entender que el régimen consideraba concluida su obra, o por lo menos su intervención, en las cuestiones de protección social. Corroboran esta

---

[735] Cf. FONSECA, 04.02.1953: 83.

[736] Se desprende de la lectura de sus intervenciones y textos publicados la imagen de alguien arrogante en el discurso, tal vez a causa de una gran seguridad y aparente conocimiento sobre los asuntos de su Ministerio.

[737] Cf. FONSECA, 04.02.1953: 83.

[738] Nótese que, en esos mismo años, esto es, en la década de los cincuenta, Girón de Velasco tampoco es un político activo en la búsqueda de nuevas medidas sociales, sino alguien muy habituado a estar en el poder y que ya desde mucho tiempo atrás consideraba haber finalizado su misión de instituir el conjunto de seguros sociales obligatorios.

interpretación las declaraciones del ministro sobre uno de los mecanismos de protección social que el régimen mantiene relegado en su previsión social: el seguro contra los accidentes de trabajo. Así, en 1953, Soares da Fonseca afirma que,

> «o público não sente este peso [los accidentes de trabajo] como encargo social. (...) respeitando embora os bem intencionados propósitos de algumas vozes discordantes, não vejo motivos *sérios* para se mudar fundamentalmente de sistema – importa, no entanto, reconhecer a conveniência de se melhorar a legislação regulamentar desta matéria.»[739]

Otro aspecto que va reforzando (o no) la cuestión formulada al inicio de este epígrafe (¿sería la década de los cincuenta precursora de cambios?) es el reiterado rechazo del Estado a implicarse en el sistema de protección social. Al analizar las responsabilidades sociales, Fonseca declara sin rodeos (en efecto, el ministro es siempre muy directo e inequívoco en sus posiciones) que,

> «suponho de boa prudência não os apelidar de encargos sociais *da Nação*. Temo que este modo de dizer, até pela própria força da atracção por vezes existentes nas palavras, leve facilmente a outro muito errado e, sobretudo, muito perigoso (por se poder resvalar, quase insensivelmente, da palavra para o acto): ao de encargos sociais do Estado.»[740]

Consideramos clarísima la ausencia de voluntad, el rechazo programático del Estado a construir en la práctica un Estado social. «Neste aspecto, portanto, não há nada a reformar.»[741] Además, el Estado Novo es, a mediados años cincuenta, muy claro en el distanciamiento que pretende mantener ante el modelo de Estado-providencia:

---

[739] Cf. FONSECA, 04.02.1953: 83. La cursiva es nuestra.

[740] *IDEM, Ibídem*: 84. En cursiva en el original.

[741] *IDEM, Ibídem*: 84.

«suponho dever ter-se como absurdo ou insensato sacrificar duramente a economia nacional a [*sic*] prol de um esquema de seguro, tão perfeito, que os beneficiários possam supor-se *com direito* a total imprevidência, graças *aos direitos* de uma completa previdência social. Mal de todos, se pudesse vir a suceder assim. E triste destino o das eternamente sacrificadas classes médias.»[742]

A través de las palabras de Soares da Fonseca, conseguimos acceder de manera algo más fehaciente al verdadero pensamiento del régimen respecto a la naturaleza de la previsión social. Los dos regímenes ibéricos se presentan como detentores de una profunda inquietud y conciencia sociales, además de asegurar que, movidos por ellas, diseñan e implementan un sistema de protección social. Sin embargo, el primer hombre a ocupar el cargo de ministro de las Corporaciones y de la Previsión Social en Portugal es muy claro al enunciar la razón por la que el Estado se ve obligado a asumir la promoción y gestión de una previsión social:

«Entendemos (...) que *só* a habitual imprevidência das classes menos afortunadas, aliada à geral impossibilidade prática de economizarem, é que nos levou à adopção, para elas, da segurança social obrigatória – a qual, portanto, não deve conduzir ao fomento dos estados de espírito e das condições sociais que ela própria pretende remediar. (...) A segurança para todos daria a preguiça generalizada, o absurdo da tranquilidade perpétua.[743]

Consideramos esta afirmación muy significativa y, paralelamente, profundamente esclarecedora en lo que se refiere a uno de los verdaderos motivos por los que el Estado Novo decide dotarse de un discurso social. De

[742] *IDEM, Ibídem*: 86. En cursiva en el original.

[743] *IDEM, Ibídem*: 89 y 90. La cursiva es nuestra.

nuevo encontramos el paternalismo social en el discurso, en las ideas y en la práctica.

Observemos ahora el diseño institucional de la previsión en la década de los cincuenta. En 1953, el ministro Soares da Fonseca presenta una propuesta de simplificación de los servicios, propuesta que pasa por la reorganización de las cajas en tan solo dos categorías: las Cajas regionales, para los seguros a corto plazo, y la Caja nacional, dedicada al seguro a largo plazo. En el primer caso, su acción pasaría por asegurar los servicios administrativos relativos a los cobros, «folhas de férias»[744], contribuyentes, beneficiarios, así como por la prestación de los servicios del subsidio de enfermedad y de acción medicosocial. En el segundo, se prestarían los beneficios relativos a enfermedades de larga duración (la principal preocupación de la época tenía relación con la incidencia de la tuberculosis), así como toda la administración central de la seguridad social[745]. A nuestro parecer, el ministro es responsable de un retroceso de la previsión social salazarista, puesto que desde 1943 las Cajas de Previsión autorizaban la inscripción en las mismas del patrono y de los trabajadores independientes. Soares da Fonseca discrepa de esta orientación. Consideramos, por lo tanto, que presenta siempre como norte el principio de no universalización del sistema, por lo que revoca la legislación precedente, excluyendo por decreto (29 de abril de 1952 y 26 de mayo de 1952) a patrones, socios, directores y gerentes, así como a los referidos trabajadores independientes, del acceso a la seguridad social. Ésta regresa entonces a su forma inicial, contemplando apenas a los trabajadores por cuenta ajena de los ramos del comercio y la industria[746]. Más allá de la exclusión de algunos trabajadores del comercio y la industria del acceso a la previsión, un importante sector social del país continuará estando, como lo había estado siempre, al margen de los beneficios sociales que el siglo XX contempla: los trabajadores rurales. Precisamente en 1953 está en discusión si hay que considerar o no la

[744] Documentos que el patronato enviaba a los servicios de previsión con las cotizaciones debidas a la seguridad social por cada empleado suyo.

[745] Cf. FONSECA, 04.02.1953: 89.

[746] Cf. *IDEM*, *Ibídem*: 90-91.

entrada de los referidos trabajadores en el ámbito de la previsión (entrada que finalmente se concretó en 1969, como ya referimos). Aunque del discurso del régimen se desprendía siempre una gran consideración por los hombres del campo, los hechos iban en otra dirección bien distinta. Así, en la práctica, continuó siéndoles imposible acceder a los beneficios sociales. El régimen dispuso para esta población un paliativo a través de la asistencia medicosocial y de las Casas del Pueblo: «Haverá meios de obviar, pelo menos às arestas mais agudas desta situação, melhorando a assistência médico-social dos trabalhadores rurais?»[747]

Entre 1955 y 1961 es ministro de las Corporaciones y Previsión Social Henrique Veiga de Macedo[748]. Él será el titular ministerial responsable del arranque de las corporaciones[749] del Estado Novo, así como de la preparación de la reforma de la seguridad social, que se concretará en 1962. En 1957, el ministro afirma que era sabedor, en el momento de su toma de posesión, de la necesidad de reformular profundamente la forma organizativa (estructura y régimen de capitalización) de la seguridad social portuguesa, y haber decidido dedicar parte de su mandato a ese trabajo preparatorio. A mediados de 1957, los estudios preliminares habían concluido, y fueron presentados a la Cámara Corporativa para su análisis técnico el 28 de mayo aquel año. Posiblemente no estaba en los planes de Veiga de Macedo quedarse sólo en la preparación de la reforma, pero la decisión de Salazar haría que la concreción de la reforma de la seguridad social recayera en João José Gonçalves de Proença, quien asumió el cargo entre 1961 y 1970. De forma sintética, las alteraciones introducidas por la

[747] Cf. *IDEM*, *Ibídem*: 91.

[748] Henrique Veiga de Macedo (1914-2005), segundo ministro de la Previsión Social, fue una figura que estuvo siempre presente en la estructura política del Estado Novo. Inició su carrera pública como delegado del INTP durante los años cuarenta, y en 1949 asumió la presidencia de la Comisión de Fiscalización de las Habitaciones Económicas de Oporto. Ascendió a cargos gubernativos en 1949, al desempeñar el cargo de subsecretario de Estado de Educación Nacional, que ocupó hasta 1955. De Educación pasó a la Previsión Social, ya como ministro, entre 1955-1961. Hasta el final del régimen desempeñó varios cargos en la esfera de la previsión social: desde 1961 fue presidente de la Federación de Cajas de Previsión «Obras Sociales». Cf. VALENTE, 1996b: 534.

[749] Labranza, Transportes y Turismo, Crédito y Seguros, Pesca y Conservas, Industria y Comercio, Imprenta y Artes Gráficas, y Espectáculos.

Reforma de la Previsión Social de 1962 pasaron por la reclasificación de las instituciones de previsión, simplificando su estructura, reorganizándose las Cajas Sindicales de Previsión, ampliando las prestaciones sociales a nuevos riesgos; la organización a nivel regional de las Cajas de Previsión y «Abono de Familia», así como la constitución de una Federación para esas entidades; la concesión de subsidios en caso de muerte, a través de la creación de la Caja Nacional de Pensiones; igualmente, se preveía el alargamiento de las ayudas medicosociales y de medicamentos, en régimen de coparticipación, y se apuntaba a la formalización del seguro social para situaciones de maternidad, sin incurrir en un incremento de las contribuciones a la seguridad social. Esta situación de holgura presupuestaria era claramente anunciada por Veiga de Macedo: «Os capitais acumulados permitem prever um longo período de estabilidade das actuais contribuições.»[750] Veiga de Macedo establece como metas de la acción del Ministerio que ahora dirige una política de adoctrinamiento en el ideario corporativo, así como en la acción social, propósito que se concretó «através de uma presença constante, amiga e orientadora junto das entidades patronais e dos trabalhadores» en el desarrollo de su «política social e educativa»[751]. Este recorrido del ministro hace que su acción al frente del Ministerio derive en una política social «educativa», que abogaba por el combate del analfabetismo entre la clase obrera, así como por su «adiestramiento» en las nociones de previsión social, corporativismo o educación sanitaria, entre otras:

> «Pôr-se-á assim todo o empenho em fazer de cada funcionário e de cada dirigente corporativo um educador, pelo exemplo e pela acção, e em introduzir nos organismos e instituições dependentes do Ministério e nas próprias empresas *a preocupação da cultura, como fundamento de uma política social*.»[752]

[750] MACEDO, 29.05.1957: 409.

[751] *IDEM*, 08.07.1955: 282.

[752] *IDEM*, *Ibídem*. La cursiva es nuestra.

Acabamos de «oír», ya que de un discurso se trataba, un mensaje político que nos remite a la España franquista, y que desde esta nos lleva de vuelta al Portugal salazarista. Veiga de Macedo no explicita cómo habría que transformar a los funcionarios y dirigentes en educadores, ni atribuye al propósito implícito en su discurso un nombre de tipo periodístico, como sí hace Girón de Velasco. Éste crea un órgano idéntico, y le da una designación: Universidades Laborales. Sin tratarse de instituciones de enseñanza, en Portugal se apunta a la educación para la formación de los trabajadores en el ideario salazarista[753]. En España, Girón desea «tener» a los trabajadores mejor preparados del mundo… En un estilo discursivo que recuerda las invectivas de Girón, el ministro portugués afirma: «Far-se-á sempre política nacional, e sempre que possível política popular, sem se cair no plano da demagogia fácil.»[754]

En definitiva, en lo que se refiere a los mecanismos de apoyo social y a lo que de ellos hemos inferido, podemos concluir que el objetivo y objeto centrales de esta vertiente de las políticas sociales franquista y salazarista (la previsión), son el ciudadano portugués y español activos; los trabajadores, y nunca el conjunto de la sociedad. La seguridad social está formada por una serie de organismos de apoyo, tan complejo como desorganizado, que da apoyo únicamente a los que de alguna forma contribuyen igualmente al Estado, o sea al país: las personas activas.[755] De lo afirmado, resulta claro que el Salazarismo/Franquismo llevan a cabo una política social. Aun así, ésta se estructuró de una forma desarticulada, no unificada, lo que provoca fuertes dificultades y tensiones en su gestión, y perjudica la eficacia del sistema. Todavía más: encontrándonos ante un conjunto no errático, pero sí algo desordenado, consideramos más riguroso

[753] «Compreender-se-á (...) que a actuação do Ministério se caracterize, de futuro, por uma mais acentuada preocupação de esclarecer, de divulgar e de educar. Sem educação não há política social que resista.» MACEDO, 23.09.1955: 423.

[754] MACEDO, 08.07.1955: 283.

[755] En los pomposos discursos de los 25 años del régimen, Franco afirmaría: «El Movimiento es una empresa común de todos los españoles, sin distinción de orígenes ni de afiliaciones, nutrido por las generaciones activas aparecidas en este cuarto de siglo. Verlo de otra manera es empequeñecerlo, reducirlo o sectorizarlo.» FRANCO, 09.03.1963: 29.

caracterizar la política social de los regímenes ibéricos como un ensayo sistémico, y no identificarlo con un modelo. Si, pese a todo, quisiéramos persistir en su clasificación dentro de un modelo, habría que caracterizarlo en todo caso como un modelo asimétrico en su doble vertiente previsión *versus* asistencia.

2.8. El reverso de la moneda, la Asistencia Social de los Nuevos Estados

Antes de avanzar, resulta importante hacer notar que tanto el ámbito de la previsión social como el de la asistencia social franquistas y salazaristas, siendo estatales, no siempre cumplen el criterio de públicos, debido a la naturaleza no democrática de las dictaduras ibéricas. Así, resulta más rigurosa su caracterización como estatales, y, en consecuencia, haciendo una distinción entre lo que es público y lo que es estatal. A tal propósito, Carasa apunta la idea de que «el Franquismo crea un régimen asistencial totalitario que adolece de una inversión de los términos y una desnaturalización de lo público, de manera que finalmente el efecto histórico producido fue retrasar el Estado de bienestar en España»[756]. Lo mismo, pero en mayor proporción, ocurrió en Portugal.

«La penuria general en la dotación de los servicios positivos de nuestro Estado, la timidez y el corto vuelo para las reformas, han hecho hasta ahora casi nula e inexistente la Asistencia social en España.»[757] Así se materializaba, en el prólogo a la edición española de una obra nazi sobre la asistencia social de la época, la crítica a la acción social republicana en la que se basará el arranque de la iniciativa asistencial franquista desarrollada en los años siguientes.

Iniciábamos este capítulo introduciendo una nota previa sobre la realidad que pretendemos retratar: la asistencia social salazarista y

[756] CARASA, 2007: 163.

[757] GRIMM; BERGES, en GÖTZE; WRONSKY; KRONFELD, 1936: 7.

franquista. Durante la vigencia del régimen de Franco, se observa una evolución en el propio concepto de asistencia social[758]. Al principio, en una fase en la que la previsión estatal no es todavía operativa, la asistencia casi no está prevista y es apenas accesible para las personas activas que, por algún infortunio, dejan de bastarse a sí mismas. Posteriormente, a finales de la década de los cincuenta, evoluciona hacia un apoyo generalizado a toda la población necesitada (aunque era corriente asumir que los inscritos en los seguros sociales no estarían en la primera línea de los beneficiados), por lo menos en su formulación teórica. En los años sesenta, la asistencia social prestada por el Estado se definía como un servicio público, un «conjunto de actividades administrativas encaminadas a auxiliar, con cargo a los fondos generales del Estado, a aquellos sujetos que no se encuentren en condiciones económicas de atender, por sí, necesidades consideradas como básicas por la comunidad nacional»[759].

Independientemente del contexto, la política social franquista tiene un carácter paternalista, toda vez que el individuo no disfruta de una asistencia social a la que cívica y legalmente tenga derecho, sino porque el Estado, en una posición de «amable bondad», decide proporcionársela. En relación a esa cuestión, Pedro Carasa ha dicho, en palabras muy acertadas, que «hay un deslizamiento de lo particular a lo general, de lo individual a lo colectivo, de lo personal a lo social, de lo moral a lo legal, de lo privado a lo público en el itinerario que recorren los paradigmas sociales»[760].

Se impone el paralelismo con el caso portugués. En referencia a la asistencia social salazarista, examinamos la información proporcionada en el que se constituyó como vehículo transmisor de las ideas, realizaciones y estudios sobre esta área creado por el Estado, el *Boletim da Assistência Social*. De acuerdo con un artículo de Fernando da Silva Correia, aparecido en el primer número de la publicación, la asistencia, «seja ela individual ou colectiva, oficial ou particular, subsidiada ou não pelo Estado, consiste no

[758] GARCÍA, 1990: 420.

[759] MARTÍN, 1967: 59.

[760] CARASA, 2007: 141.

auxílio material, moral, jurídico, médico, ou outro, dado a quem experimenta uma necessidade transitória ou permanente; auxílio que pode visar a dar ao necessitado um simples paliativo ou a reintegrá-lo no seu meio social»[761]. Será esta premisa la que esté en la base de los cuidados asistenciales del Estado corporativo. Otra definición de asistencia social que puede aportarse es la de Mário Mora, presidente de la Casa del Pueblo de Sabóia: «A assistência, tal qual a compreendo, como resultante da solidariedade para com os nossos semelhantes, deve revestir um aspecto não só económico como *moral*.»[762] Esta interpretación, pues, considera la asistencia como el intento de tratar de atenuar el complejo de inferioridad social ante el resto de la sociedad de los que se benefician de los cuidados asistenciales. Definido el campo de acción de la asistencia estatal, y volviendo a Fernando da Silva Correia, éste se referiría, meses después, al rol de aquellos a los que el Estado tiene el deber de asistir: «assistência a grávidas, a recém-nascidos, a crianças na 1.ª, 2.ª e 3.ª infância ou adultos; a famintos, a miseráveis de qualquer das múltiplas variedades da miséria, ou a doentes (…) a anormais (…) a alienados, inofensivos ou perigosos; a velhos, a vagabundos, a leprosos, a tuberculosos, a sifilíticos, a alcoólicos (…) a crianças, e a raparigas em perigo moral, a desempregados.»[763] Está por lo tanto determinado a quién debería ayudar la asistencia: a las personas pasivas de la sociedad portuguesa, y pasivos por una posible miríada de factores. Resulta clara la coincidencia en la pasividad de los sujetos beneficiarios de la asistencia social en los regímenes de Salazar y Franco.

Si ambas dictaduras focalizan la acción de la asistencia social en los mismos objetivos, consideramos, con todo, que el Salazarismo y el Franquismo atribuyen un peso político diferente a las políticas de asistencia, al haber configurado el régimen español sus propósitos sociales como claras y evidentes armas de propaganda. Así, con mucha mayor resonancia

---

[761] CORREIA, marzo 1943: 9.

[762] MORA, 1935: 57. La cursiva es nuestra.

[763] CORREIA, abril 1944: 74.

política, pero sobre todo pública, la política de asistencia representa, para el régimen de Franco, una de sus principales banderas, ya como instrumento sin parangón de una propaganda demagógica —pues se construye la idea de que, por primera vez, el Estado demuestra inquietudes reales respecto a la calidad de vida de los españoles—, ya funcionando como medio de control social de las masas.[764] En este punto encontramos un nuevo paralelismo entre los casos ibéricos. A pesar de las distintas personalidades de los dictadores, factor que hace que ambos tengan posturas diferentes respecto al lugar que las políticas de consenso deberían ocupar en la gobernación pública —en este caso concreto adujimos la idea de que Salazar arriesga menos que Franco—, el Estado Novo tratará igualmente de imponer un control social sobre los portugueses, sobre todo un control de las acciones públicas y visibles. Y ello incluso con visos de eugenesia, como demuestra el establecimiento, en abril de 1940, de normas de acción policial represiva contra la mendicidad.[765] De esta manera, el régimen decide expurgar, principalmente de los grandes centros urbanos, a los «aventureiros, vadios, vagabundos, falsos mendigos, e até os verdadeiros, que descem das suas terras à cidade a tentar sorte, na miragem da ociosidade, da liberdade no vício e na vida fácil, explorando a caridade pública de meios grandes, onde pretendem passar despercebidos»[766]. Este control y limpieza sociales se concretarán a través de la creación y profundización de la acción de los Albergues de Mendicidad de distrito, que se encargarán de distinguir entre los individuos «de reconhecido estado de necessidade» de los demás holgazanes, «sem perder de vista que se trata de estabelecimentos de

[764] Véase, entre otros, MOLINERO, 2005a.

[765] Hacía años que Salazar desdeñaba esta cuestión, pero el hecho es que persiste a lo largo del período estudiado. En la entrevista realizada por António Ferro, Salazar declara al respecto: «Resta o problema da mendicidade, o mais angustioso, talvez, por ser o mais teatral, porque faz pensar aos estrangeiros e até aos nacionais que atrás dessa miséria que se ostenta, que torna difícil o trânsito na cidade, há uma miséria que se esconde, mas que vai alastrando… E, no entanto, é esse um pensamento errado. (…) O caso não tem, portanto, a gravidade que se lhe atribui.» FERRO, 1933: 95. Sobre António Ferro, véase, entre otros, ADINOLFI, 2008; HENRIQUES, 1990; LEAL, 1994; O, 1999.

[766] Decreto-ley nº 30.389, punto 1, en *Diário do Governo*, nº 92, de 21.04.1940: 523.

simples detenção e internamento provisório (…) até serem enviados aos tribunais (…) enquanto não aparecer instituição própria para os receber»[767].

Por lo tanto, el Estado demuestra su voluntad política de recoger y esconder a los falsos vagabundos para, en primer lugar, «lograr» un estado social más homogéneo, y, en una segunda fase, abordar la posibilidad de rehabilitarlos para la sociedad. En el supuesto eventual de que esto sucediera, sería principalmente gracias a la acción de entidades no públicas. En cambio, en el caso de los pobres socialmente comprobados, por decirlo así, o sea, «os mendigos e vagabundos [que] formam um grupo ambulatório de inadaptados à vida da sociedade, dela segregados pela falta de trabalho, pela imprevidência ou falta de assistência na família» (hombres y mujeres sin posibilidades de reintegración social), estará disponible el fondo común y general de asistencia[768].

Pero la realidad es que el régimen, aunque la promueva, no cree en la asistencia social, o mejor dicho, no cree en la asistencia social estatal. Así lo corroboran las palabras de Castro Fernandes, subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, en 1946, cuando afirma:

> «Outro meio, aliciante pela sua simplicidade, consistiria em resolver o problema, pondo a cargo da colectividade os inválidos, os velhos, os doentes, todos os incapazes de ganharem a sua vida pelo trabalho. Não vale a pena insistir no que esta solução – a da *assistência pública para os indigentes* – tem de irracional, de insuficiente e de inaceitável para a dignidade dos trabalhadores.»[769]

Al encerrar a los indigentes en asilos, el Estado está precisamente eximiéndose del papel social, imponiendo este gasto a «la colectividad».

---

[767] *IDEM, Ibídem.*

[768] *IDEM, Ibídem*, punto 2: 524.

[769] FERNANDES, 08.08.1946: 344.

Volvamos a 1940. En el articulado del decreto ley n.º 30.389, ya comentado, encontramos también plasmada una de las grandes preocupaciones latentes en toda la cuestión de la asistencia social pública del Estado Novo, especialmente en lo que se dice acerca de la cuestión de la mendicidad. Se afirma claramente en el decreto: «É evidente que, ao gizar-se o presente diploma, se tem principalmente em vista o aspecto social do problema que se pretende resolver. Mas isso não significa que deva ser descurado aquele outro aspecto, que interessa primariamente ao decoro da nossa aparência perante o estrangeiro que nos visita.»[770] En este fragmento se esclarece una de nuestras interrogaciones de partida (¿cuáles fueron las verdaderas motivaciones de la asistencia social del Estado Novo?), siendo que una de las principales fuerzas motrices —si no la mayor— de los cuidados asistenciales del régimen es el incomodo social y cotidiano causado por los sujetos pasivos, al causar impresión en el portugués «típico» o el extranjero visitante[771]. Según lo dispuesto, se decreta que «em todas as cidades sedes de distrito [sejam] criados na dependência dos Comandos distritais da polícia de segurança (...) albergues destinados a prevenir e reprimir a mendicidade nas ruas», determinándose que «serão recolhidos nos albergues os indigentes inválidos e desamparados, as pessoas encontradas a mendigar ou suspeitas de exercerem a mendicidade e os menores de dezasseis anos em perigo moral»[772]. Desde esos albergues, los internados podrán tener varios destinos: su rehabilitación social y profesional; la vuelta a su núcleo familiar; el paso a una familia «honrada» que se responsabilice de esa persona, o todavía (y en último caso) su ingreso en instituciones de beneficencia pública o privada[773].

---

[770] Decreto ley nº 30.389, punto 3, en *Diário do Governo*, nº 92*,* de 21.04.1940: 524.

[771] Esto a pesar de que el régimen declara, siempre que el precepto sea aplicable, que «Ai de nós se, por tacanhez de compreensão, não soubermos interpretar esta "preocupação social", se lhe não imprimirmos o entusiasmo e a nobreza de uma cruzada que se proponha resgatar os humildes que lutam, que penam e que trabalham da servidão moral que lhes talhou toda uma época de baixo e torpe egoísmo». FERNANDES, 28.05.1947: 185.

[772] Decreto-ley nº 30.389, arts. 1º y 2º, en *Diário do Governo*, nº 92*,* de 21.04.1940: 525.

[773] *IDEM, Ibídem*, art. 3º, ítem único; arts. 5º y 6º.

En conclusión, la cuestión de la mendicidad sería redirigida al exterior del núcleo de residencia familiar (quedando el sujeto encuadrado en alguna institución social, preferentemente privada) únicamente después del agotamiento de varias hipótesis. Ya a mediados de la década de los cuarenta, el *Boletim da Assistência Social* da cuenta de que «limitar a assistência à luta contra a mendicidade, pondo cobro ao seu espectáculo pelo internamento dos mendigos, é um erro, de que resulta uma solução improfícua e injusta»[774]. En este artículo, escrito por Silva Correia, se apunta lo que interpretamos como una crítica, disfrazada de consejo, a la política asistencial del Estado Novo. Crítica que es sintomática de que la acción de los albergues de mendicidad, instituidos en 1940, no estaría ejerciendo una acción rehabilitadora de las personas destinadas en ellos, cumpliendo exclusivamente una función de control social y clausura. La cuestión de la mendicidad ocupa un lugar central en la acción legislativa del Estado Novo de los años cuarenta. El 1 de agosto de 1947, el Gobierno, por medio de la acción concertada de los Ministerios del Interior y de Obras Públicas, promulga el Decreto ley 36.448, que define un nuevo plan para la lucha contra la mendicidad. Nuevo plan, pero ausente de originalidad: la primera noción, la primera disposición, pasa por la criminalización del acto de pedir, de mendigar. Pedir caridad para sobrevivir pasa entonces a estar prohibido en Portugal. La segunda disposición da a conocer el concepto de mendigo según el pensamiento salazarista: «são considerados mendigos os indivíduos que explorem em proveito próprio a caridade pública, directa ou indirectamente, por forma aparente ou disfarçada»[775]. A continuación, el articulado establece el destino que deberán afrontar los que sean encontrados mendigando, para los que hay tres opciones: ser devueltos a las familias o a quien se responsabilice de ellos, «gratuitamente ou mediante remuneração»; el internamiento en establecimientos construidos a tal efecto; o su envío a la comisión local de asistencia del domicilio de socorro.

[774] CORREIA, enero 1945: 451.

[775] Decreto ley nº 36.448, 01.08.1947, art. 1º, en *Boletim de Assistência Social*, nº 53-55, 5º año, julio-septiembre 1947: 216.

El decreto da cuenta de la posibilidad de que una familia de acogida pueda recibir una ayuda financiera para hacer frente a los gastos añadidos generados por la persona pobre, pero no se detalla ni se legisla el proceso para obtener esa subvención, su valor, las condiciones para acceder a ella o su alcance temporal, entre otros criterios fundamentales para que la norma fuera operacional. Se explicitan, en cambio, el conjunto de infraestructuras a crear para asegurar el control policial —aunque, ciertamente, el régimen preferiría otra expresión— de los que eran designados mendigos: servicios especiales de asistencia a los indigentes y puestos de detención, albergues, casas y centros de trabajo… Los «servicios especiales» prestarían asistencia en las modalidades de auxilio domiciliario, internamiento en hospitales, hospicios o asilos. Los puestos de detención cumplirían la función que indica su mismo nombre. Y las casas y centros de trabajo son proyectados con el objeto de ocupar a los indigentes que, «sendo parcialmente inválidos ou incapazes, se encontrem sem meios de subsistência e serão aproveitados para corrigir as deficiências dos assistidos e criar e desenvolver neles a capacidade para o exercício de uma profissão».[776] Este principio encierra el propósito de retribución del apoyo por parte del asistido; la asistencia pública requiere algo a cambio por parte del beneficiado.

Como corolario, encontramos los artículos 9 y 11, en los que se establece que los valores en dinero confiscados a los mendigos revertirán a las arcas públicas, y que las eventuales pertenencias que aquellos puedan dejar cuando abandonen los establecimientos serán vendidos y, por último, si estas pertenencias no fueran reclamadas en el plazo de tres meses, también ese peculio revertiría a favor del Estado.[777] Por más que el régimen se esfuerce en hacer ver lo contrario, la asistencia pública es concebida en los textos legales con una lógica de mercado y de negocio. Además, y digámoslo sin reservas, la política pública de asistencia social es, sobre todo, un mecanismo de control y represión. Si pueden subsistir dudas sobre ello, párese atención a las disposiciones que rematan el decreto: «A

[776] *IDEM*, art. 11º, *Ibídem*.

[777] *IDEM*, § 9 y 11 del art. 16, *Ibídem*.

fiscalização do disposto neste diploma compete às autoridades administrativas e policiais e a agentes especiais designados pelo Ministro do Interior e equiparados, para esse efeito, a agentes da autoridade. (...) Os agentes e guardas (...) devem remeter os mendigos, sob prisão, para o posto de detenção ou albergue mais próximo.»[778]

En el marco de la implementación legislativa de este conjunto de medidas sociales contra la mendicidad, el establecimiento del Fondo de Socorro Social, creado en 1948, destinará el 80% de su capital a esa «lucha» que el régimen pretende emprender. El Estado Novo da muestras de demagogia política al anunciar que la ejecución del programa de lucha contra la mendicidad, dotado financieramente por la contribución del Fondo de Socorro Social, erradicaría el problema:

> «Terá portanto visível e considerável efeito a utilização do Fundo de Socorro Social. Posso mesmo afirmar que com ele, se se mantiver a cobrança nos anos seguintes, vamos resolver rapidamente em Portugal esse negro problema nacional da indigência ou mendicidade.»[779]

Consideramos que uno de los principales propósitos del Gobierno pasa por hacer recaudar directamente al Estado todas las contribuciones para, posteriormente, distribuirlas entre los pobres. Y esto porque «a campanha a desenvolver (...) no sentido de mais ninguém dar esmola directa. (...) se insiste em mendigar, é porque o faz de má fé. (...) Os pedintes devem ser denunciados aos agentes de autoridade», que «disponían» de cerca de 5600 plazas en instituciones construidas a tal efecto. Toda esta «obra» tendrá como objetivo más profundo «retirar-se, desde já, da cena da pedinchice, alguns milhares de mendigos»[780].

Hemos presentado las líneas maestras del pensamiento y la acción asistencial en el régimen de Salazar. Analicemos ahora el desarrollo de la

[778] *IDEM*, arts. 21 y 22, *Ibídem*: 217.

[779] ABREU, 29.12.1947: 267.

[780] *IDEM, Ibídem.*

función asistencial que planea y promueve el Nuevo Estado. En el caso de la asistencia social franquista, la divisa la ofrece la Guardia Civil y, por medio de la retórica, se basa en la idea que el Alzamiento traería una nueva justicia social.[781] Pese a ello, el beneficiario de esa Asistencia patrocinada por el Franquismo, contrariamente a lo que el propio origen etimológico del término puede sugerir, se reduce a un ser humano desconsiderado, receptor de un favor público, alguien que no es merecedor de una potencial mejoría prolongada de su condición social. Esto es así a pesar de la caracterización de asistencia aducida por Alonso Olea: «el individuo debe esperar de la comunidad un auxilio ante [las] contingencias que rebasan las posibilidades de previsión suyas y de su familia, por lo menos cuando se presenten con agudeza extremada»[782]. Resulta necesario añadir que, tanto la asistencia social pública que el Nuevo Estado reivindicará para sí —por lo menos formalmente—, como la secular beneficencia privada, encierran algo de estigma, un sabor amargo,[783] pese a que la teoría social de mediados del período franquista apunta en otro sentido[784]. Así, la verdad es que «la beneficencia en el momento en que los seguros sociales comienzan a implantarse tenía un cierto carácter odioso, tanto por su carácter discrecional como por la precariedad y condiciones ínfimas de sus prestaciones»[785].

---

[781] CARASA, 1997: 91.

[782] ALONSO; TORTUERO, 2002: 27.

[783] Para reforzar el potencial de un estudio comparativo, más allá de evidenciar lo que consideramos algunas líneas comunes entre la asistencia social salazarista y franquista, aportamos también la interpretación de Pedro Carasa, en unas palabras referidas a la realidad española, pero que consideramos que resultan perfectamente adecuadas para describir el caso portugués: «Un sistema asistencial imbuido de propósitos monopolísticos, excluyentes y obligatorios, uniformizados y estatalistas, al servicio de la propaganda y del proselitismo político de un régimen de partido único.» CARASA, 2007: 163.

[784] «La sociedad moderna acude en auxilio del necesitado (...) dando a sus remedios un carácter aséptico, privado de matices estigmatorios con que los auxilios públicos se dispensaban en el pasado y cuyo recuerdo aún impregna su acepción social y la reluctante aproximación de sus usuarios.» MARTÍN, 1967: 63. Sin embargo, la realidad de la España franquista no comprueba lo afirmado en este ensayo académico.

[785] ALONSO; GONZALO, 1997: 75-76.

Otro aspecto negativo de la política asistencial del régimen fue la represión de la mendicidad, que fue una constante en el «primer Franquismo». Este fenómeno social tuvo especial relevancia a raíz de la Guerra Civil y sus consecuencias: tras el final del conflicto, el deseo de la población de regresar a la normalidad se vio bloqueado por la escasez de alimentos y por el bajo poder adquisitivo, que, pese a haber crecido entre 1939 y 1951, estuvo siempre por debajo de la inflación[786]. La política franquista de bajos salarios y de racionamiento de bienes alimentarios acabó por convertirse en un mecanismo de represión social que solamente perderá fuerza a partir de 1951, con el abandono de la autarquía. Las difíciles circunstancias de la década de los cuarenta, particularmente de su primera mitad, degradaron todavía más las condiciones de vida de millones de españoles, y muchos de ellos se vieron empujados a la mendicidad. «Para el régimen, la mendicidad era un problema de plasmación de los problemas sociales existentes en el país más que de orden público.»[787]

2.9. Los Estados Nuevos y el posicionamiento de la asistencia social ante la previsión social

La perspectiva del régimen franquista sobre una política social factible entendía que ésta pasaba por la articulación entre la previsión y la asistencia. En palabras del propio régimen, «la Asistencia social (...) es un compañero indispensable de los Seguros sociales. No se puede realizar una auténtica política de Seguridad social sin realizar a la vez Seguros sociales y Asistencia social»[788]. Podría decirse que la visión del régimen se asienta en los principios de que la seguridad social constituye un sistema de

---

[786] MOLINERO; YSÀS, 2003: 257.

[787] *IDEM*, *Ibídem*: 268. Tal como sucedió en Portugal, el régimen franquista creó albergues para los mendigos, como fue el caso del Parque de Mendigos, en Madrid, abierto en mayo de 1941.

[788] MARTÍN, 1967a: 67.

intervenciones estatales con el objetivo de evitar que las personas caigan en la pobreza, mientras que la red de seguros sociales es el instrumento operativo a tal fin, que asegura una retribución monetaria a los trabajadores/productores en momentos de carestía o de mayores dificultades financieras.

La visión salazarista sobre el modo en que debería articularse la política social es similar a la franquista, en la medida en que uno de los pilares sobre los que se construyó el edificio social del Estado Novo fue la asistencia, como ya vimos. Es, así, por medio de la actuación conjunta, articulada y complementaria, de previsión/asistencia, que el régimen espera alcanzar un modelo de protección social funcional, o por lo menos que públicamente muestre algún alcance. Con todo, en Portugal resulta perceptible una jerarquización delineada por el régimen entre estos dos sistemas de defensa social:

> «A assistência socorre o necessitado, mas não evita o estado de necessidade. Na medida em que enfraquece o sentimento de caridade e cresce o egoísmo, torna-se necessário obrigar o homem a socorrer os seus irmãos mais pobres e necessitados.»[789]

Partiendo de esta citación, consideramos que la asistencia social no es, por lo tanto, proactiva.

En 1953, el ya denominado Ministerio de la Previsión Social, afirma sin vacilaciones, en voz de su ministro:

> «raciocina[-se], erradamente, como se a Previdência Social houvesse de cobrir todos os riscos de doença e de os cobrir integralmente. Ora, a Previdência Social deve importar, por si mesma e pela sua necessária colaboração com os outros serviços sanitários, um alívio de encargos nas despesas

[789] «Palavras de S. Ex.ª o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência social aos trabalhadores da Marinha Grande», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año X, n.º 6, 31-03-1943, p. 169.

> públicas de assistência e é indispensável que este objectivo se não desvirtue; mas é mister evitar-se também o falso conceito de que à Previdência Social compete fundamentalmente assistir... à Assistência Social.»[790]

Reforzando más la complementariedad deseada entre los dos ramos de la protección social y, sobre todo, la supremacía de la previsión, el Ministerio decreta que todos los equipamientos de la asistencia pública pasen a estar consignados también a las necesidades de la previsión, con el objetivo de compartir y racionalizar medios[791]. Más allá de este propósito, esta decisión refuerza la mayor relevancia de la previsión (cuyos costes recaen en el sector privado) por encima de la asistencia (financiada en gran medida por la inversión pública, lo que, cabe añadir, se corresponde con el pensamiento del Estado).

En este contexto, resulta pertinente hacer notar que ambos regímenes van a presentar públicamente la asistencia social como prerrogativa suya. No obstante, el Salazarismo estará siempre más interesado en hacer notar que la asistencia tiene que ser, sobre todo, una prerrogativa privada:

> «Normalmente o Estado deve tomar sobre si (...) especial protecção das classes menos favorecidas, pela assistência, quando não pode conseguir-se, mediante a acção das instituições privadas, a conveniente satisfação das necessidades humanas.»[792]

Una década después de estas afirmaciones, Salazar ofrece, en 1943, su explicación sobre las funciones que se ajustarían al Estado y a la «Nación»:

---

[790] FONSECA, 04.02.1953: 87.

[791] «os hospitais e os sanatórios, erguidos pela iniciativa oficial ou particular para a satisfação das necessidades assistenciais do País e que, por isso, se destinam a receber todos os doentes, pobres ou ricos, devem ser os estabelecimentos destinados também aos "economicamente débeis" para Previdência Social.» *IDEM, Ibídem*: 93.

[792] SALAZAR, 16.03.1933: 207-208.

> «posta de lado toda a pretensão científica e mais as luzes da filosofia e do direito político, o que é o Estado? – O chefe, o governo, a burocracia, ou seja, grosseiramente, um pensamento constante, uma vontade esclarecida, um órgão de estudo e execução. A Nação, por sua vez, recebido o influxo das ideias directrizes, é que verdadeiramente realiza, pelo seu esforço, em tudo o que não representa pura acção de Estado, a política nacional.»[793]

A la luz de estas definiciones ofrecidas por Salazar, queda reforzada la idea de que son los interesados (aquellos que podrían constituir los destinatarios de un apoyo social) los que deben promover, concretar ese ramo de la política social.

Deseando igualmente que las personas asuman la asistencia, el Franquismo dará más fuerza a esta circunstancia y hará de ella un arma de propaganda política. De esto se desprende que en Portugal, el primer fundamento de la política social aplicada —y, evidentemente, publicitada— es la previsión, y sólo posteriormente, en un plano algo secundario, surge la asistencia social estatal. En el origen de este diferente punto de partida para el inicio de la construcción de la política social franquista hay, ciertamente, un factor con el que el país de Salazar nunca tuvo que lidiar: una guerra civil.

En efecto, el período de configuración del modelo de política social franquista discurre, precisamente, entre 1936 (inicio de la Guerra Civil) y la década de los cuarenta. Y el catalizador que impulsa el desarrollo de una política de asistencia, preeminente sobre la política de previsión, es el panorama de una profunda miseria social provocado por los años de guerra civil, circunstancia a la que resultaba imperioso hacer frente. Podemos, por lo tanto, concebir la política social franquista como algo integrado y necesario para el régimen dictatorial español en estos primeros años de su existencia. Al mismo tiempo, el franquismo representa un corte en el proceso de transformación que se estaba dando en la España

[793] SALAZAR, 27.04.1943: 389-390.

republicana,[794] que iba camino de la institucionalización de una asistencia social pública y de un Estado del Bienestar.[795]

Igualmente, en Portugal no fue el Estado Novo el que inauguró la asistencia social en la esfera estatal. En realidad, el régimen de Salazar hereda un modelo de protección social ya bastante estructurado por la República que lo precedió. Aun así, si el modelo de apoyo social estaba bien descrito y sustentado en los textos legales de 1919 y de la década de los veinte, esto no quiere decir que la realidad portuguesa fuera un espejo de la calidad de las leyes, puesto que la ausencia de recursos financieros, así como el impacto socioeconómico de la Gran Guerra en la Primera República portuguesa[796] limitaron la concreción de cualquier sistema de protección social. Con todo, tal como aconteció con la previsión, un sistema de asistencia fue heredado también de la era republicana. Y, como en el caso de la previsión, ese sistema será desmembrado, repensado y creado de nuevo, de acuerdo con los dictámenes doctrinarios corporativistas,[797] con la preocupación de que «as tradições de solidariedade da nossa terra [que] não devemos consentir [que] seja[m] abastardada[s] pela imitação ou importação de um providencialismo estatista de origens suspeitas»[798]. Algo similar se desprende de los discursos y leyes franquistas. Aunque ninguno de los dos regímenes ibéricos quiso «importar» ideas, lo cierto es que las políticas sociales de ambos estados son bastante parecidas.

---

[794] Legalmente, la Constitución republicana de 1931 establecía, en su artículo 43, que «el Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia». Constitución de la Segunda República (Ley de 9 de Diciembre de 1931), en MARTÍN, *et al.*, 1987: 689.

[795] CARASA, 1997: 90.

[796] Sobre esta temática, véase, entre otros, ROSAS y ROLLO (coord.), 2009.

[797] En Portugal, este proceso de reconversión de la organización de la asistencia tiene su inicio el 31 de mayo de 1927, todavía en el período de la Dictadura Militar, cuando, por medio del Decreto ley 13.700, todos los servicios relacionados con la asistencia, anteriormente inseridos en el Instituto de Seguros Sociales Obligatorios y de Previsión General, son reorganizados en un nuevo organismo denominado Dirección General de la Asistencia, bajo la tutela del Ministerio del Interior. Decreto ley nº 13.700, art. 1º, ítem 3º y art. 2º, en *Diário do Governo*, nº 111, de 31.05.1927.

[798] Decreto ley nº 25.936, preámbulo, en *Diário do Governo*, nº 237, de 12.10.1935: 1477.

En el Franquismo, la asistencia se concibe con carácter paternalista, lo que quiere decir que la asistencia es una gratificación concedida según los criterios del Estado, sin que los necesitados puedan reclamar el derecho a ser asistidos,[799] como ya fue anotado. Así, pues, la asistencia no se configura como un derecho que genere una obligación por parte del Estado, pese a que el discurso autorizado de la época vaya en sentido exactamente inverso: «Es un hecho hoy bien patente el que el Estado de nuestros días y *a requerimiento de sus propios ciudadanos*, sale al encuentro de sus necesidades suministrándoles, a través de sus servicios públicos el conjunto de prestaciones necesarias para hacer posible la vida colectiva moderna.»[800] Teniendo en cuenta que estas son las premisas impuestas por el Estado franquista, resulta importante evaluar cuáles son las condiciones para que una persona pueda ser elegida para beneficiarse de la asistencia graciosamente proporcionada por el Estado. Son las siguientes: ausencia de medios financieros debidamente comprobada y liquidez financiera por parte del Estado para atender la demanda de apoyo social —he aquí, por lo tanto, las limitaciones de un Estado social que no lo quiere ser.

En Portugal, la criba para los que aspiran a beneficiarse de la asistencia estatal sufre una reorganización, y consideramos que también una formalización, en 1941. Apostando por una tría cada vez más estrecha de aquello que años más tarde el Estado Novo denominará «selva social», o sea, de los candidatos a beneficiarse de la asistencia social, y asumiendo de esa manera un criterio de justicia social, se determina la creación del Centro de Investigación Asistencial, en Lisboa, para que se lleve a cabo una asistencia más rigurosa respecto a sus beneficiarios: «proceder ao estudo das condições e grau de indigência ou pobreza das famílias que reclamam a assistência pública e das formas mais convenientes de lhes ser

[799] Por lo que respecta a la postura a adoptar ante la administración de la asistencia, se optaría por dos soluciones: o «dejarlo todo a la iniciativa particular o reclamar la intervención pública, considerar la asistencia como un regalo gratuito o como un derecho exigible, esta ha sido la pugna bisecular de la historia de los servicios sociales». CARASA, 2007: 144. El Nuevo Estado era partidario de la opción de estructurar una asistencia social como oferta del Estado a los ciudadanos y, de esta manera, no reconocer el derecho de exigir a quienes lo necesitaban y exigían.

[800] MARTÍN, 1967: 34. La cursiva es nuestra.

prestada.»[801] Este CIA es uno de los dos resultados públicos de la tan publicitada y promulgada acción coordinadora y fiscalizadora del Estado, impulsada por el régimen al considerar que está perdiendo cada vez más el control de la máquina social que está creando.

2.10. La organización y arquitectura institucional de la Asistencia Social

Observemos más de cerca la arquitectura institucional que ambos regímenes dan a la administración pública de la asistencia social. Comencemos por España, donde se articula en tres niveles distintos: central, provincial y municipal. Si el centro de la previsión franquista se encuentra en el Ministerio de Trabajo, su asistencia social está focalizada, aunque no exclusivamente, en el Ministerio de la Gobernación, que, a causa de la centralidad asumida por la asistencia social en el conjunto de las políticas franquistas, adquiere una mayor preponderancia durante el nuevo régimen en comparación con la época republicana. Destaca dentro de este Ministerio, como centro responsable de la coordinación y orientación de la asistencia pública, el Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales, instaurado por decreto de 28 de mayo de 1938 (y en esa misma fecha adscrito a Interior), cuyas funciones pasan por la asesoría a la tutela, la coordinación de las entidades implicadas en la asistencia (como el Ministerio y el Movimiento, entre otras), el desarrollo de actividades e iniciativas de carácter social, y la divulgación de normativas sobre la cuestión social, principalmente. Tras dos décadas, un decreto del 20 de junio de 1958 establecerá una reorganización[802] y actualización del Consejo, a pesar de que el mismo redactado de la norma reitera que este organismo se constituye como «órgano especialmente apto para conocer la realidad benéfico-asistencial... al mismo tiempo que aconseja algunas modificaciones

[801] Decreto ley nº 31.666, art. 6º y párrafo 1, en *Diário do GovernoI,* nº 273S*,* de 22.11.1941: 1136.

[802] Su presidencia fue asumida por el titular del Ministerio de la Gobernación, y la vicepresidencia por el director general de Beneficencia y Obras Sociales.

que la experiencia enseña». La reforma atribuye al ente una nueva competencia, «de alcance coordinador para evitar que pugnen, difieren o se desconecten las actuaciones de los distintos órganos de la Administración pública, competentes para actuar sobre facetas aisladas del problema genérico que forman las obras benéfico-asistenciales»[803].

Destaca también la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales, organismo que es anterior al Franquismo (había sido creado por una ley del 14 de septiembre de 1932, por impulso de la Comisión de Reformas Sociales), y que se mantendrá hasta 1966 (decreto de 17 de marzo) sin más regulación. Como función ejecutiva, la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales ejerce la tutela sobre los centros de la Beneficencia General, esto es, la gestión de un conjunto de instituciones de asistencia, en su mayoría hospitales, residencias, albergues, orfanatos y colegios;[804] existe también el Patronato para la Administración del Fondo Nacional de Asistencia Social, el Consejo de Administración del Fondo de Protección Benéfico-Social, la Organización Nacional de Ciegos y la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (así como un conjunto de entidades públicas que están bajo la dependencia de la mencionada Dirección, entre otros el Auxilio Social, del que vamos a hablar más adelante). La estructura de gestión de la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales está encabezada por el director general y el subdirector general, y dispone de un Servicio de Planificación, de una Sección de Asistencia Pública, una Sección de Asistencia Privada, una Sección de Asistencia General, una Sección e Coordinación y Asuntos Generales, una Oficina de Contabilidad, una Oficina de Información y una Oficina de Arquitectura. De la Dirección General de Sanidad dependen servicios de índole sanitaria, esencialmente[805].

---

[803] Decreto de 20 de junio de 1958, cit. por MARTÍN, 1967: 95.

[804] Ha de señalarse que el concepto de beneficencia de esta época incluía instituciones de represión contra la llamada «indigencia criminal». CERDÁ, 1938: 26-27.

[805] A modo de ejemplo: el Hospital del Rey, el Patronato Nacional de Rehabilitación y Recuperación de Inválidos, de Asistencia Psiquiátrica, Antituberculoso, entre otros.

Con todo, otros centros de poder participan en la gestión de esta vertiente de la política social, si bien en menor medida: directamente dependiente de la Presidencia del Gobierno se encuentra la Comisión Delegada de Sanidad y Asuntos Sociales, así como la Comisión de Sanidad y Asistencia Social del Plan de Desarrollo. En la órbita del Ministerio de Justicia encontramos instituciones dedicadas al apoyo a la infancia, la asistencia escolar y el Instituto de Rehabilitación de Inválidos. A su turno, el Ministerio de la Vivienda está al cargo de la promoción de vivienda social, o sea, de costes controlados y accesibles para la mayoría de la sociedad, función que guarda un paralelismo con las Habitaciones Económicas salazaristas.[806] De la Secretaría General del Movimiento dependen distintos organismos, algo dispersos, de acción asistencial, el más destacado de los cuales es, sin duda, el antes citado Auxilio Social[807]. De esto puede inferirse, sin demasiadas dudas, la descoordinación y atomización de la gestión de la asistencia pública, y, producto principal de esta situación, la ausencia de un verdadero pensamiento político, estructurado, sistémico, conexo y consecuente, sobre la asistencia social en el Franquismo. Incluso el propio régimen reconoce esta deficiencia, o su falta de voluntad política, puesto que en una publicación oficial se permite la siguiente afirmación, aunque en una discreta nota: «Aunque sin compartir ciertas obsesiones renovadoras, sí parece que en materia assistencial urge sustituir las actuales normas en la actualidad, teóricamente tan sólo en vigor, que han sido totalmente desbordadas, tanto por las realidades prácticas como por las concepciones doctrinales de nuestros días, y que constituyen un claro ejemplo de la ineficacia de las leyes.»[808]

Más alejadas del centro de control político, pero tal vez más cercanas al terreno de la asistencia, se sitúan las Juntas Provinciales de Beneficencia, una creación de finales del siglo XIX. Son presididas por el gobernador civil

---

[806] En 1945, Franco da cuenta retrospectivamente de que en 1937 había sido instituida la Fiscalía de la Vivienda, en unas alturas en que el 25% de las casas eran totalmente insalubres y otro 25% necesitaba grandes gastos en obras. FRANCO, 18.12.1945: 828.

[807] MARTÍN, 1967: 71-73.

[808] *IDEM, Ibídem*: 74.

de cada provincia. Asimismo, bajo el mando de la Secretaría General del Movimiento hay un conjunto de Obras Asistenciales de las que es responsable la Sección Femenina. A nivel provincial y municipal se sitúa todo un conjunto de servicios regionales y locales de asistencia beneficosanitaria[809]. Como continuación de este continuo cierre y apertura de ciclos, que también consideramos como un resultado de la descoordinación interna a nivel institucional, en 1967 desaparece la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales, y se crea la Dirección General de Política Interior y de Asistencia Social. Ya muy cerca del final del régimen, en 1974, se creará la Dirección General de Auxilio Social, así como el Instituto Nacional de Asistencia Social, sucesor del antiguo Auxilio Social y tutelado por el Ministerio de la Gobernación[810].

En el caso del Salazarismo, la organización de la asistencia social es, comparativamente con el caso franquista, considerablemente menor en su dimensión y también más simplificada. Consideramos que esto se debe a la menor relevancia política atribuida a la asistencia social por el Estado Novo. Por la manera en que queda estructurada la previsión, la acción de los servicios de asistencia social deberá ser, principalmente, de competencia e iniciativa privada, correspondiendo al Estado una función de supervisión y coordinación, como tan a menudo es referido en la legislación. En esta esfera social emergente, se reserva un papel central a la institución de asistencia por excelencia en Portugal (si podemos decirlo de esta forma), la Santa Casa de la Misericordia, ramificada por todo el país. Estas instituciones serán las encargadas de gestionar y coordinar la práctica de la asistencia a nivel local, tanto en el dominio público como en el privado, en colaboración con organismos corporativos tales como las Casas del Pueblo y, posteriormente, de los Pescadores (1937), aunque respondiendo enseguida ante la cúpula política central[811]. Pueden beneficiarse de la asistencia pública aquellos que identificamos como inactivos o, mejor dicho,

[809] GARCÍA, 1990: 424-425.

[810] ALONSO; GONZALO, 1997: 78-79.

[811] «O Conceito Social Moderno da Instituição "Misericórdia"», en *Boletim da Assistência Social*, nº 17-19, julio-septiembre 1944: 197.

los elementos pasivos de la sociedad portuguesa, los pobres, los enfermos, los deficientes, como ya referimos anteriormente. Pese a haber sido instituida, incluso antes del Estado Novo, una jefatura responsable de la asistencia, ésta se mantendrá casi en régimen de gestión hasta prácticamente el final de la década de los treinta, momento en que es nombrada una comisión para preparar la reforma de los servicios de asistencia en Portugal. En abril de 1937, el Gobierno anuncia su convicción de que urge emprender una profunda reforma de los servicios de asistencia del país: «reclama-a [a reforma] a opinião pública e, acima de todos, sente a sua necessidade o Governo do Estado Novo, que, [...] na sua obra de renovação nacional empreendida (...) não poderia abandonar à sua sorte os menos protegidos da fortuna»[812].

Se indica entonces a la Dirección General de la Asistencia que reúna una comisión para estudiar los problemas y valores de la asistencia en el país y presentar propuestas de solución en este ámbito.[813] Sin embargo, advirtiendo y condicionando los trabajos de la comisión sobre la futura asistencia social portuguesa que se pretende instituir, el régimen hace saber que esa reforma tendrá que tener en cuenta que la acción asistencial a prestar deberá «na mais larga medida possível, ser exercida pelos particulares, cabendo ao Estado *sobretudo* a orientação superior e a coordenação de todas as actividades beneficentes»[814]. En resumen: la comisión debería tomar en consideración los preceptos economicosociales del modelo corporativo. Asimismo, se determina que la comisión debe evaluar todas las formas en que puede ser potenciada la asistencia privada y, para que quede bien clara la intención del Gobierno, «determinar os termos em que o Estado deve *cooperar* com a assistência privada e aqueles em que tem de tomar directamente sôbre si o encargo da assistência»[815].

[812] Decreto ley nº 27.610, preámbulo, en *Diário do Governo*, nº 75, de 01.04.1937: 296.

[813] Cf. *IDEM, Ibídem*, art. 6º : 298.

[814] *IDEM, Ibídem*, art. 1º: 297. La cursiva es nuestra.

[815] *IDEM, Ibídem*, art. 2º, preámbulo: 296-297. La cursiva es nuestra.

Entre el arranque de los estudios para la reforma de la asistencia, en 1937, y su concreción, en 1944, en agosto de 1940 es decretada la creación de la Subsecretaría de Estado de la Asistencia Social, integrada en el Ministerio del Interior, que de entonces en adelante tutelaría las cuestiones relacionadas con la asistencia social en el país[816]. Mientras se avanza en la concreción de la reforma de la asistencia social en Portugal, en 1941 se publica un decreto ley que determina y sistematiza algunas de las conclusiones parciales presentadas por los estudios reformistas referentes a la asistencia, en curso desde 1937. Se desprende de éstos la constatación de la necesidad de reorganizar algunos de los varios servicios de asistencia diseminados por diversos sectores políticos y sociales, quedando el ministerio a cargo de cada organismo habilitado —a través del decreto de 1941— para proceder a las fusiones y/o divisiones de instituciones que crea necesario, así como a transformar entidades públicas de asistencia en privadas,[817] con vistas a un mejor aprovechamiento de los recursos. Así, el legislador define como criterio para toda la reforma de los cuidados de asistencia: «criar ou valorizar os organismos indispensáveis à diversidade e à extensão das actividades reconhecidas; agrupar, sob uma inspecção orientadora e fiscalizadora comum, modalidades que pertençam à mesma categoria ou devam considerar-se complementares dentro de uma nova organização doutrinal ou prática»[818]. Pese a todo este desarrollo institucional de la asistencia pública, el régimen insiste en que el instrumento/lugar por excelencia para la prestación de los cuidados asistenciales es el domicilio, y, al afirmarlo, da cuenta de que «certos desvios doutrinais ousariam mesmo negar todo o valor às iniciativas de beneficência particular e até algumas das funções naturais do agregado familiar, que julgariam bem substituídas por serviços burocratizados»[819]. De ello se infiere que permanecen, y serán bastante frecuentes, perspectivas divergentes sobre el rumbo trazado por el régimen respecto al rol que el

[816] Decreto ley nº 30.692, art. 2º, en *Diário do Governo,* nº 199*,* de 27.08.1940: 986.

[817] Decreto ley nº 31.666, arts. 1º y 3º, en *Diário do Governo* nº 273S*,* de 22.11.1941: 1136.

[818] *IDEM, Ibídem*, punto 1, preámbulo: 1134.

[819] *IDEM, Ibídem.*

Estado debe desempeñar en las cuestiones sociales. Efectivamente, consideramos como objetivo asumido por el Estado Novo una creciente privatización de los servicios de asistencia, liberándose de esa forma el Estado de encargos directos, y asumiendo cada vez más un papel de regulador, lo que desoficializa estos cuidados.

La arquitectura de la asistencia social sólo quedará completamente diseñada en 1944. Esa lentitud es resultado de lo que consideramos como una clara ausencia de voluntad política para concretar el proceso, así como una ausencia de un polo dinamizador de la asistencia social, a imagen del Auxilio Social español. Así, sólo siete años después del inicio de los estudios para el establecimiento de las bases programáticas de la asistencia social salazarista se vislumbra el final del largo proceso de reformulación de la asistencia social, a través de la promulgación del Estatuto de la Asistencia Social, la Ley n.º 1998. Es en el articulado de este documento legal, posteriormente sometido a debate en la Cámara Corporativa, donde encontramos más clara y objetivamente plasmada la doctrina social que el Estado Novo pretende asentar. En primer lugar, es planteado el problema operativo de si (re)definir el universo del concepto de asistencia social: «O alcance dessa noção depende do que for reconhecido às funções do próprio Estado. Num conceito individualista, que nega a existência dos agrupamentos naturais, ou o valor social da sua função, a actividade assistencial será abandonada ao critério dispersivo dos generosos impulsos individuais; num conceito de monismo sociológico ou estatista, que por outro caminho chega à mesma negação do valor dos agrupamentos naturais, atribuindo à sociedade ou ao Estado, sua expressão política, o monopólio de todas as actividades organizadas, a acção assistencial aparece incluída nas funções do Estado sem qualquer participação de actividades particulares». El Estado Novo no adoptará ninguna de estas dos posiciones, sino que se adoptará una solución de compromiso entre ambas, contando con el concurso de la «simpatia beneficente nascida da vizinhança até ao preceito moral da caridade cristã»[820] —es ésta la perspectiva que la asistencia social debe tener ante la doctrina corporativa. Resulta pertinente

[820] *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 48, 25.02.1944: 63-126.

hacer notar que nos encontramos en 1944. El Estado Novo lleva ya algunos años presentándose como prestador de asistencia social a los portugueses más desfavorecidos. Sin embargo, la realidad es que, con más de una década de existencia a sus espaldas, el régimen todavía no sabe qué entiende por asistencia social y, sobre todo, cuál debe ser su papel. Sólo ahora lo decide. Esto nos sirve para decir, y para corroborar, que la política desarrollada en este ámbito hasta este momento no pasará de una serie descoordinada de respuestas *aposteriori*, sin ninguna visión de conjunto, sin ningún conjunto coherente de principios que puedan ser concebidos propiamente como una política.

Retomando el análisis del articulado, ante una situación de necesidad social (enfermedad, desempleo, desgracia…), en segundo lugar será llamada a intervenir la práctica previsora del individuo interesado, en caso de que exista, práctica que es considerada «como dever fundamental numa sociedade bem constituída». Y solamente en último lugar, si todavía se mantuviese el estado de carencia, intervendría la acción complementaria estatal. Además, la intervención del Estado no debería ser implicada so pena de subvertirse la perspectiva doctrinal de la acción pública en estas materias: «as actividades assistenciais são chamadas a suprir faltas ou deficiências das actividades normais, não devem apresentar-se como panaceia de todas as desventuras ou substituto de todas as demissões, sem perderem ou atraiçoarem a sua primeira característica fundamental de actividades suplementares»[821]. Siendo ello así, la asistencia deberá tener en sobre todo, según el régimen, una vocación familiar o grupal, en detrimento de la individual, y deberá igualmente apostarse por la acción profiláctica para evitar situaciones de miseria social o personal. Para el corporativismo portugués, un camino distinto al descrito conllevaría resultados nefastos:

> «Quando se afirma que a prestação directa da assistência é, normalmente, função das iniciativas particulares e não do Estado, defendem-se os direitos da família e dos agrupamentos económicos; defendem-se os deveres de colaboração e de

[821] *IDEM, Ibídem.*

justiça social que impendem sobre esses e outros valores naturais e humanos. Pelo contrário, atribuir ao Estado a prestação directa da assistência é negar ou diminuir a função social daqueles valores e, consequentemente, justificar uma crescente socialização; é negar o valor das colaborações desinteressadas, das comparticipações do espírito e do coração no aperfeiçoamento das pessoas humanas; é, por outro lado, converter a saúde e a vida em mero fruto artificial de uma técnica fria e desumanizada. Pode esta aberração impor-se momentaneamente, mas não logrará prevalecer, por contrária às exigências mais profundas do sentir humano e do convívio social.»[822]

No obstante, tal concepción no significa que el Estado vaya a dimitir por completo de las funciones asistenciales. El sector público mantendrá su rol en lo que a algunos segmentos sociales se refiere, como es el caso de la asistencia a los tuberculosos y a los funcionarios públicos. El único sector en el que el Estado reconoce como fundamental su intervención y acción es la asistencia médica (en 1946 se concretará la organización de la red hospitalaria), así como la salud pública, y no tanto, en cambio, en el caso de la asistencia social[823].

Otra cuestión tratada en este documento fundador es la fusión de las entidades reguladoras de la Salud y la Asistencia en una única Dirección General. Por lo que respecta a la razonabilidad de esta medida, podemos leer en el decreto: «torna-se cada vez mais difícil encontrar, com nitidez, a linha divisória entre os serviços de saúde e os de assistência social, que na prática se revelam não só interdependentes mas sujeitos a interferências

[822] *IDEM, Ibídem.*

[823] En este sentido, ya en 1942 el legislador afirma, reconociendo que «é certo que a assistência social, no complexo das suas actividades preventivas e curativas, se integra no bem comum, que constitui o fim social de toda a colectividade organizada, e, de entre as modalidades preventivas, algumas há que, pela sua extensão e interesse geral, excedem o âmbito ou capacidades das responsabilidades e deveres sociais das famílias e instituições prevéasentes ou de assistência particular – tais são a maior parte das organizações de carácter sanitário integradas na Direcção Geral de Saúde». Decreto ley nº 32.255, punto 2, en *Diário do Governo*, nº 214, de 12.09.1942: 1174.

mútuas».[824] Sin embargo, no será hasta 1958, ocho años después de la elevación de la Previsión Social al rango de ministerio, cuando se creará el Ministerio de la Salud y la Asistencia,[825] lo que consideramos como una nueva prueba de que el equilibrio de la política social salazarista cae, indudablemente, del lado de la previsión, siendo ésta la modalidad que no implica al Estado tan directamente.

Por último, la propuesta de creación de la Inspección General de Asistencia es muy loada en el informe (e incluso considerada «a maior novidade»), pues deja traslucir la consideración de que si la asistencia de índole privada carece de fiscalización, esto no es menos verdad para la asistencia oficial, incluso porque, como se verá confirmado por algunas voces en la Asamblea Nacional, la máquina asistencial pública es pesada (no confundir con universal o completa) y, en consecuencia, a menudo inoperante.[826] De este modo, el Estado confiará la red de cuidados asistenciales creada por él (planificada y diseñada en las décadas de los treinta y cuarenta) al espíritu de beneficencia y de caridad seculares en Portugal. Así, nos parece legítimo interpretar que la perspectiva del régimen, incluso concediendo que imbuida de un espíritu progresista, pone en práctica un modelo de protección social conforme con su doctrina política y con los condicionantes económicos de la época, pero cuya base, o por lo menos una gran parte de esta acción social es exterior al propio Estado, lo que limitará el control y, sobre todo, el alcance de esta política.

Pasados, pues, años de estudio, de espera y de reformas, o mejor dicho, de medidas dispersas sobre la realidad de la asistencia en el país, la propuesta de ley de la que hemos dado cuenta en sus características esenciales es promulgada en mayo de 1944 bajo la designación de Ley 1998. En ella, se establecen las bases reguladoras y, por lo tanto, las

---

[824] *Diário das Sessões da Assembleia Nacional* nº 48, 25.02.1944: 63-126.

[825] «Na década de 50, muitos médicos e a própria imprensa médica pediam a criação de um Ministério da Saúde e, ao mesmo tempo, que o titular fosse um médico». FERREIRA, 1990: 352.

[826] *Diário das Sessões da Assembleia Nacional* nº 48, 25.02.1944: 63-126.

normas de la asistencia social en Portugal.[827] Del extenso articulado de la norma, compuesto por 41 apartados, merece la pena destacar algunas cuestiones. En primer lugar, se define el campo de acción que abarcaría la nueva asistencia social, proponiéndose «valer aos males e deficiências dos indivíduos, sobretudo pela melhoria das condições morais, económicas e sanitárias dos seus agrupamentos naturais…».[828] De ello se desprende que la principal asistencia que el Estado se dispone a prestar es de cariz moral/social —sólo en un segundo momento surgen preocupaciones como la salud—,[829] pues son las lacras sociales que constituyen una de las mayores preocupaciones para el régimen. Como ya viene siendo anunciado por el Ministerio del Interior desde mucho tiempo atrás, la función de acción pública es definida como «normalmente supletiva das iniciativas particulares», quedando responsabilizado el Estado de «orientar, tutelar e favorecer» estas iniciativas.[830] Una vez (re)estipulada la función estatal, se informa también de que la primera asistencia deberá ser preventiva, relegando los cuidados curativos a un nivel inferior,[831] con el propósito de rehabilitar al mayor número posible de personas para una vida activa. En este contexto, el hogar aparece como el lugar elegido para los referidos cuidados,[832] lo que desde luego implica a la familia como principal

[827] A petición del Gobierno, el 12 de febrero de 1943 son convocadas varias secciones de la Cámara Corporativa para el análisis de la propuesta de ley relativa al Estatuto de la Asistencia Social. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 9S, 12.02.1943: 9-10. No es hasta febrero de 1944 cuando tenemos noticia de la llegada a la Asamblea de dicha propuesta de ley, acompañada del parecer al respecto de la Cámara Corporativa. *Diário das Sessões da Assembleia* Nacional, nº 48, 25.02.1944: 63-126.

[828] Ley 1998, en *Diário do Governo*, nº 102, de 15.05.1944, Apartado I: 433.

[829] En el campo de la acción sanitaria, el Estado se propone dedicar especial atención a acciones de «profilaxia e defesa contra a tuberculose, o sezonismo, o cancro, as doenças infecciosas, as doenças e anomalias mentais, as de nutrição e as adquiridas no trabalho, e bem assim contra outros males sociais ou vícios generalizados». Ley 1998, en *Diário do Governo*, nº 102, de 15.05.1944, Apartado VII: 434.

[830] *IDEM, Ibídem*, Apartado III, punto 1: 433.

[831] *IDEM, Ibídem*, Apartado VI, 1ª: 433.

[832] *IDEM, Ibídem*, Apartado VI, 6ª: 433.

prestadora de auxilio. Dentro del núcleo familiar, la asistencia estatal se dirigirá, principalmente, a viudas y huérfanos sin medios de subsistencia.[833]

Iniciábamos este apartado de nuestro estudio con la afirmación de que el edificio social del Estado Novo está formado por sistemas de previsión y asistencia, esto es, un modelo de protección social que se quiere integrado y coordinado, como resultado de este binomio. El articulado ahora analizado recoge esta misma interpretación, al afirmar que «as actividades de assistência serão exercidas em coordenação com as de previdência, de forma a favorecer o desenvolvimento desta»[834], con el propósito —según nos parece correcto apreciar— de conseguir una autosubsistencia cada vez mayor de la previsión, proporcionalmente a una disminución del papel de la acción asistencial del Estado. Parra corroborar esta consideración, el apartado XXI del articulado presenta, sin lugar al equívoco, a los responsables de la prestación de cuidados de asistencia: los familiares próximos y, sólo en caso de imposibilidad de éstos, el Estado[835]. De hecho, nuestra interpretación queda corroborada en boca del propio régimen cuando Castro Fernandes, titular de la Previsión Social, anota en 1946 que «é hoje universalmente admitido que o Estado moderno tem o direito e o dever de, no interesse geral, *impor* a obrigação do seguro»[836]. Queda así comprobada, en primer lugar, la primacía política otorgada a la previsión en detrimento de la asistencia, así como la cada vez mayor implicación del Estado en la construcción de una protección social, aunque muy parcial y lejos de ser universal (si bien tenemos muy presente que la apuesta estatal por la previsión en detrimento de la asistencia permite una menor implicación del aparato estatal en la cuestión).

Por lo que respecta a la financiación, las bases reguladoras de la asistencia social son explícitas: en primer lugar, son invocadas las economías de los asistidos; a continuación, si éstas fueran insuficientes, los

[833] *IDEM, Ibídem*, Apartado XI, párrafo d: 434.

[834] *IDEM, Ibídem*, Apartado VI, 2ª: 433.

[835] *IDEM, Ibídem*, Apartado XXI: 435.

[836] FERNANDES, 08.08.1946: 344. La cursiva es nuestra.

parientes (ascendientes y/o descendientes) son compelidos a contribuir a las necesidades alimenticias del asistido; en tercer lugar, son mencionados los eventuales seguros de previsión de los que pueda disponer el necesitado, y solamente en última instancia serán llamadas a intervenir las entidades públicas que presten asistencia[837].

Todo este sistema asistencial será instituido bajo tutela del Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Asistencia Social, por las elites políticas responsables de la dirección de la política asistencial, en este caso de la práctica de la asistencia. En el articulado ya se entrevé la reorganización de la Dirección General de Asistencia, que pasará a tener diferentes funciones, entre ellas la promoción de iniciativas privadas de beneficencia; la coordinación de una política de costumbres, así como la administración del *Boletim da Assistência Social*[838].

A continuación pasamos a presentar, según lo ya expuesto, las líneas maestras que pasan a regir la práctica de la asistencia social, pública y privada, en Portugal a partir de mediados de los años cuarenta. La Ley 1998 se revela «Integral (…) Construtiva, Preventiva (…) Social»[839], e incluso creadora de un carácter definidor del rumbo a tomar en el futuro, rumbo que se concretará a finales de 1945, con la promulgación de la reorganización de los servicios de la asistencia social, del que vamos a tratar de dar cuenta no en lo que se refiere a sus preceptos organizativos e institucionales, sino intentado señalar la doctrina social subyacente a la disposición. De este modo, el 7 de noviembre de 1945 adquiere fuerza de ley el decreto 35.108, que procede a la referida reorganización de la asistencia social, y que vincula los servicios existentes con las bases estructuradoras, o sea, con los principios doctrinarios aprobados en 1944. Este texto constituye la regulación, implantación y traducción institucionales del modelo teórico dispuesto en la Ley 1998. Orienta los 190 artículos que

---

[837] Ley 1998, en *Diário do Governo*, nº 102, de 15.05.1944, Apartado XXII: 435.

[838] *IDEM, Ibídem*, Apartado XXXIII: 437.

[839] FERREIRA, 1957: 9.

componen este nuevo articulado[840] la visión y el compromiso del legislador de que la asistencia no debería tener apenas un carácter paliativo, sino, siempre que fuera posible, tratar de llegar a la raíz, interviniendo y previendo las causas de la miseria social que posteriormente conducen a la necesidad de una asistencia. A tal fin, y en estrecha relación con el apartado VI del articulado de 1944 y profundizando en su alcance, se concibe la medicina social como medio profiláctico para atajar problemas sanitarios y sociales previsibles.[841]

Claro está que para alcanzar tal propósito se hace necesaria una reformulación de todo el *modus operandi*, así como una planificación de toda la acción social a emprender, y esto es lo que se propone este decreto. Esta necesidad está patente en la voluntad de crear una articulación lo más funcional posible entre las diferentes instituciones que prestan cuidados de beneficencia, con vistas a reducir las duplicidades de esfuerzos y competencias, siempre onerosas y perjudiciales. Esta tarea de supervisión será asumida por el Estado, concretamente por parte del Ministerio del Interior, que es el encargado de tutelar un conjunto de órganos superiores, fiscalizadores de la red asistencial, en una lógica de centralización de competencias. Se trata del Consejo Superior de Higiene y Asistencia Social; de la Dirección General de Salud y Asistencia, y todavía de la Inspección de Asistencia Social[842]. En el caso de la Dirección General de Asistencia, esta tiene la función de «fomentar, dirigir e coordenar a acção das instituições de assistência oficiais e particulares»[843], a través de una red de comisiones regionales, municipales y parroquias de asistencia que funcionarán como vasos comunicantes entre sí, informando el poder central sobre las

[840] Cabe señalar que el Decreto ley nº 35.108 fue objeto de algunas rectificaciones por parte de la Presidencia del Consejo, modificaciones publicadas en *Diário do Governo* nº 263, de 26.11.1945: 994-995.

[841] Decreto ley nº 35.108, punto 1, en *Diário do Governo*, nº 247, de 07.11.1945: 899.

[842] *IDEM, Ibídem*, arts. 8º-38º: 904-908.

[843] *IDEM, Ibídem*, art. 23º: 907.

cuestiones locales.[844] Así, pues, el papel del Estado pasa por coadyuvar, completando y favoreciendo, la acción de las iniciativas privadas; instituciones, estas últimas, que recibirán apoyo financiero público. El apoyo social que se desarrolle tiene como primer objetivo la rehabilitación social, léase laboral, del asistido, así como su reintegración en el grupo de los activos. En todo caso, el otorgamiento de ayuda económica irá precedido de una comprobación para determinar el grado de pobreza de la persona.

El análisis de este documento legal pone de relieve las muchas reiteraciones respecto a las definiciones que se vienen haciendo desde los años treinta sobre las áreas sociales y los valores que la asistencia debe asumir: «propõe-se agora o Governo, com a presente reforma, intensificar a luta contra as doenças evitáveis e sociais, ampliar a protecção à maternidade (…) órfãos e abandonados e a amparar os velhos e inválidos».[845] Este plano de acción obedece, sin embargo, a una priorización de prioridades. Para el régimen, la primera preocupación es impedir el desperdicio de los fondos asignados a la asistencia social, haciendo cada vez más precisa la maquinaria de tría social; a un nivel distinto, tiene que ser auxiliado el núcleo fundamental de la sociedad salazarista, la familia, garantizándole lo indispensable para subsistir; y por último, estará la preocupación respecto a la salud y el trabajo.[846] Para certificar todavía más la acción únicamente complementaria del Estado se crean cinco institutos con una función de colaboración, coordinación y subsidiarios de la acción de la beneficencia privada, a saber: los Institutos de Asistencia a la Familia; el Maternal; de Asistencia a los Menores; de Asistencia a los Inválidos y el de Asistencia Nacional a los Tuberculosos.[847] Entre estos nuevos órganos supervisores de la asistencia salazarista, el Instituto Maternal desempeña

---

[844] *IDEM, Ibídem*, art. 76º: 911. Sobre esta estructuración institucional y social, préstese atención a la siguiente idea: «Os sujeitos reenviavam-se a sociabilidades concretas e fundamentalmente paralisadas: à família, como célula básica, e depois à freguesia, ao município (…) e a elas pretendia[-se] dar dignidade constitucional». O, 1992: 393.

[845] Decreto ley nº 35.108, punto 2, en *Diário do Governo*, nº 247*,* de 07.11.1945: 900.

[846] *IDEM, Ibídem*, punto 1: 899.

[847] *IDEM, Ibídem*, arts. 113º y 114º: 914.

un papel especialmente importante. Ya en 1943[848] es posible identificar un primer resultado de lo dispuesto en el Decreto ley n.º 31.666 (que, recordemos, establece la necesidad y autoriza la creación de organismos superiores de fiscalización de las actividades asistenciales) por parte del Instituto Maternal, que tiene como objetivo primordial «efectivar e coordenar a prestação de assistência médico-social à maternidade e à primeira infância», y esto en conformidad con el principio doctrinario que defiende una orientación común a todas las instituciones de asistencia, especialmente al nivel de la asistencia maternoinfantil[849].

Por lo que respecta a las expectativas políticas y sociales generadas en torno a esta reforma asistencial, el régimen vaticina: «A sua eficiência e o seu rendimento dependerão, como sempre, do valor e dedicação dos homens a quem for cometida a sua execução (…) Com a presente reforma inaugura-se uma experiência, cujo maior ou menor êxito dependerá, numa parte, do rendimento dos serviços e, noutra, da forma como o espírito de solidariedade social souber corresponder à confiança que nele se deposita e às condições favoráveis que se proporcionam para a sua plena afirmação.»[850] Todavía más: un prestigioso estudioso de la cuestión asistencial de la época, Fernando da Silva Correia, en uno de los diversos escritos en que se ocupa de esta materia, tras enumerar las dificultades con las que la asistencia social se debate en los años cuarenta, postula la siguiente solución: «O melhor programa de assistência que a História revela, já em embrião em certos povos da antiguidade, mas devidamente sintetizado e aperfeiçoado pelo Cristianismo, é o que consiste no combate máximo, cada um em si e nos que o cercam, aos 7 pecados mortais e na prática máxima das 14 Obras de Misericórdia.»[851] De esto se desprende que, a pesar de la modernidad científica, mental, filosófica y legislativa de la

[848] Resulta importante señalar que, socialmente, el año 1943 estuvo marcado por los conflictos sociales, huelgas y manifestaciones de descontento por parte de los trabajadores, debido a la congelación de los aumentos salariales. ROSAS (coord.), 1998: 316.

[849] Decreto ley nº 32.651, art. 1º, 1ª, en *Diário do Governo* nº 26, de 02.02.1943: 79; cf. punto 3: 78.

[850] Decreto ley nº 35.108, puntos 18 y 19, en *Diário do Governo*, nº 247, de 07.11.1945: 904.

[851] CORREIA, junio 1994: 159-160.

cronología en cuestión, en las mentalidades contemporáneas está todavía muy presente la idea de que el cumplimiento de un conjunto de valores morales, concretamente de la doctrina cristiana, constituye la mejor y principal —aunque no exclusiva— respuesta al problema de la miseria social, destacando su carácter preventivo. Resulta notoria la afinidad de esta postura con la inhibición que el Estado venía poniendo en práctica respecto a su participación en la asistencia, reservando el lugar de primacía en este campo a la iniciativa privada y a la «excelsa» caridad humana cristiana.

Retomando la línea cronológica de esta parte del estudio, el 31 de diciembre de 1945 es decretada la creación —completada con su fortalecimiento en 1946— del Fondo de Socorro Social (anteriormente designado Socorro de Invierno) con el objetivo de asistir a personas que se hallen en una situación de desgracia inesperada o mengua extrema de los rendimientos familiares[852]. La retribución con capitales de este fondo estará condicionada a la realización de una indagación previa para determinar las condiciones morales, económicas y sociales de la familia a asistir[853].

El 5 de mayo de 1947 es promulgado el Decreto ley 36.262, que regula la organización de la asistencia pública. Se establece en tal norma que cada distrito tendrá una Comisión de Distrito de Asistencia, compuesta por ocho personas, presidente y substituto, representantes de la junta general del distrito, delegado del INTP, provisor de la Misericordia de la sede del distrito, representante de la diócesis y dos vocales nombrados por

---

[852] Decreto ley nº 35.427, art. 1º, en *Diário do Governo*, nº 291, de 31.12.1945: 1351. Las dotaciones financieras para este fondo serían obtenidas, entre otras formas, a partir de la «contribuição de 5 por cento sobre a receita bruta dos espectáculos cinematográficos, touradas ou outros divertimentos públicos e competições desportivas e a de 2 por cento sobre a dos espectáculos teatrais», art. 2º, ítem 1º; «uma taxa de 6$ mensais, por mulher, a pagar pelos industriais que empreguem cinquenta ou mais mulheres, quando não tenham organizada a assistência à maternidade e à primeira infância, ou a tenham estabelecida por forma deficiente, com relação a cada mulher empregada», art. 2º, ítem 2º; «10 por cento sobre a importância das contas pagas em *bars*, *cabarets*, *dancings* [sic] e estabelecimentos congéneres de diversão, incluindo a devida pela entrada e por reserva de mesa», art. 2º, ítem 3º; «subsídios permanentes ou eventuais do Estado que anualmente forem atribuídos ao Fundo», art. 2º, ítem 6º: 1351. Estará al cargo de este capital la Dirección General de Asistencia (art. 5º: 1352).

[853] Cf. NEGREIROS, enero-marzo 1949: 19.

el gobernador civil. Este nuevo organismo se reúne dos veces al mes y goza de personalidad jurídica y financiamiento propios. Entre las diversas funciones atribuidas a las comisiones de distrito de asistencia (quince en total), destaca «Estudar e elaborar, sob a orientação dos governadores e adequados às circunstâncias e necessidades do distrito, os planos de assistência social, que serão submetidos à aprovação superior; (...) Orientar, coordenar e fiscalizar a acção das comissões municipais e paroquiais de assistência; (...) Propor ao Governo a criação de receitas destinadas ao desenvolvimento da acção assistencial nos respectivos distritos».[854] Nada de nuevo, por lo tanto. En la línea de las orientaciones generales y superiores.

Algunas consideraciones para concluir. A lo largo de este estudio hemos constatado que, a pesar de la oleada legislativa y doctrinal que hay detrás —detrás de su creación y optimización— de un modelo de protección social, en este caso referido a la asistencia, existen fuerzas que bloquean esta práctica. Aducimos esta interpretación basándonos, principalmente, en algunos puntos existentes en el mismo redactado de los decretos ley. Estas trabas son colocadas por varios motivos y por diferentes actores: por aquellos que consideran que la solución de las cuestiones sociales se alcanza aumentando los fondos destinados a tal finalidad, sin más; por los que no consideran importante la formación de técnicos para el desempeño de funciones en esta área; por los que no cumplen —empleadores y empleados— con las obligaciones de previsión, lo que responsabiliza principalmente de la asistencia a aquellos que en estas décadas de los años treinta-cincuenta perciben todavía la asistencia como una actividad meramente caritativa y no como una cuestión que implica, cada vez más, toda la sociedad y el Estado.

Es cierto que el Estado Novo está convencido (no podría ser de otra forma) que el modelo que se está erigiendo es el mejor, el más asertivo y el más razonable para la solución o, mejor dicho, para la atenuación de los

[854] Decreto ley nº 36.262, de 05.05.1947, en *Boletim de Assistência Social*, nº 50-52, 5º año, abril-junio 1947: 146-147.

problemas sociales. Sin embargo, el propio régimen reconoce la posibilidad de percances en el camino: «A concepção corporativa, adaptada entre nós (...) deve conseguir realizar, sem sobressaltos, a transformação tão ansiosamente esperada, se de permeio interesses inconfessáveis a não fizerem desviar da rota traçada e da meta a atingir.»[855]

Por otro lado, resulta patente la preocupación del Gobierno en crear y promover un sistema de protección social con una vertiente asistencial. Con todo, la orientación principal de la estructuración de dicho sistema es, a lo largo del período estudiado, la de que el Estado debe, o está obligado, a participar en él por imperativos morales, pero se espera que esa obligación desaparezca a medida que la máquina de beneficencia y previsión privada adquiera proporción y alcance, aunque a tal fin el propio Estado deba subsidiar las iniciativas privadas. Una perspectiva doctrinaria, ésta, de un Estado diminuto en su acción social directa, que no suscita unanimidad, si bien las opiniones contrarias son pocas. Mientras esa inhibición de la acción pública no pueda llevarse a cabo, el Estado se propone asistir a los declarada y comprobadamente inactivos, pasivos de la sociedad, entre los que destacan los indigentes (o, mejor dicho y conforme al lenguaje de la época, los «bons pobres»)[856], los enfermos, los deficientes, y más discretamente las prostitutas, madres solteras y huérfanos,[857] así como las familias, cuando las haya, puesto que la doctrina salazarista entiende que el individuo sólo es completo cuando es contemplado en su núcleo primordial, la familia. En la práctica, para el país real, ¿en qué consiste la asistencia pública? En 1948, el Ministerio del Interior informa de que los apoyos podrán pasar por facilitar productos, sopas, comidas, vestido y calzado,

---

[855] MORA, 1935: 60.

[856] El régimen caracterizó a los indigentes como «indivíduos de qualquer sexo ou idade impossibilitados de trabalhar e sem recursos para viver, nem família que possa mantê-los ou prestar-lhes alimentos, nos termos da lei civil». «Despacho de Sua Exª o Ministro do Interior», 12-01-1948, en *Boletim de Assistência Social*, nº 65-70, 6º año, julio-diciembre 1948: 222.

[857] «Entre os anos 30 (…) e o início dos anos 60 (…) continuou a vigorar o princípio político-ideológico de corporativismo "de associação", segundo o qual o Estado devia permanecer alheio ao processo de desenvolvimento da previdência [e assistência, dentro do possível] e apenas suprir as insuficiências da iniciativa privada relativamente à defesa contra os riscos sociais.» PIMENTEL, 2000: 482.

subsidios para el pago de la habitación o el alojamiento, así como la asistencia medicofarmacéutica. En cuanto a la acogida/ingreso en instituciones públicas, sólo se da en el caso de indigentes que no tengan familia que los pueda mantener, gratuitamente o mediante un «pequeño» subsidio,[858] como está previsto en la legislación sobre la lucha contra la mendicidad, establecida en 1947 y a la que ya nos hemos referido anteriormente.[859]

2.11. La acción social: áreas de intervención e instituciones

Dedicaremos este apartado a la sistematización de las tipologías de asistencia social previstas por los poderes políticos. Aunque vamos a recuperar algunas ideas ya presentadas, consideramos útil que el lector pueda disponer de esta información de forma ordenada.

En Portugal, el Decreto ley 31.666, de 22 de noviembre de 1941, plantea una de las formulaciones del pensamiento teórico del régimen sobre la cuestión asistencial. En el preámbulo de este texto se define lo que podemos designar, y que ahora presentamos, como áreas de intervención de la asistencia social estatal: asistencia a los recién nacidos y niños; asistencia a los jóvenes en edad de formación; asistencia a los enfermos y deficientes, así como asistencia a los indigentes y enajenados.[860] A partir de ello podemos percibir cuáles son los grupos sociales a los que se dirigirá la nueva asistencia social salazarista. Trazando una panorámica sobre las áreas concretas de intervención de la asistencia estatal, vamos a ver también sus valores.

[858] «Despacho de Sua Exª o Ministro do Interior», 12.01.1948, en *Boletim de Assistência Social*, nº 65-70, 6º año, julio-diciembre 1948: 222.

[859] Cf. Decreto ley nº 36.448, 01.08.1947, art. 11º, en *Boletim de Assistência Social*, nº 53-55, 5º año, julio-septiembre 1947: 216.

[860] Decreto ley nº 31.666, punto 1, preámbulo, en *Diário do Governo* nº 273S*,* de 22.11.1941: 1134.

Asistencia maternoinfantil. Mediante el Decreto ley 32.651, de 2 de febrero de 1943, se crea el Instituto Maternal, con el propósito de supervisar y coordinar la asistencia medicosocial a madres e hijos, así como de promover investigaciones científicas para potenciar los cuidados prestados y facilitar prácticas al personal técnico especializado. El régimen basa el éxito de esta política en el incremento del número de camas existentes en las maternidades, que pasará a ser cerca de diez veces superior a la capacidad de los años veinte. Igualmente, la disminución de la tasa de mortalidad infantil en el momento del parto —que pasa de una media de 1399 defunciones (en los años veinte) a una de 1132 (en los cuarenta)— es también presentada como prueba de la obra realizada.

Asistencia a menores. En este campo, el régimen destaca los servicios prestados por la Casa Pía de Lisboa, así como por el Instituto de Asistencia a los Menores, creado por el Decreto ley 35.108, con el encargo de coordinar, estimular y perfeccionar la prestación de asistencia a los menores huérfanos y abandonados para su internamiento en instituciones, de financiar a las familias necesitadas para el sustento de sus menores, así como de esbozar una perspectiva educativa dirigida a la segunda infancia.[861]

Asistencia a los inválidos. Es prestada por el Instituto con el mismo nombre, creado igualmente por el aludido Decreto ley 35.108. Específicamente agregados a este Instituto se encuentran el Asilo de Mendicidad de Alcobaça, el Asilo de Gente Mayor de Marvila y el Asilo de la Mendicidad de Oporto.[862] También dependientes del Instituto de Asistencia a los Inválidos son los Asilos de la Capital (Merceeiras de El-Rei, Nossa Senhora da Encarnação, Comendadeiras de Santos-o-Novo, D. Lázaro Leitão, Nossa Senhora do Amparo, Grilo, Campolide, S. Cristóvão, y del Calvário).

[861] Concretando, el régimen preveía dos modalidades: un subsidio familiar para la educación (Decreto nº 32.613, de 31.12.1942) y la colocación subsidiada en familias idóneas (Decreto nº 37.205, de 06.12.1948). NEGREIROS, enero-marzo 1949: 18.

[862] Los Asilos promovían una campaña denominada «Cigarro do Asilo», que consistía en la recaudación de tabaco para su posterior distribución entre los internos, como paliativo para su situación.

Mendicidad. El 20 de abril de 1940 fueron creados los Albergues de Mendicidad de distrito para reprimir y prevenir, pero sobre todo recluir a los mendigos existentes en las calles urbanas. Estas instituciones tendrán una dotación económica procedente en no menos de un 80% del ya citado Fondo de Socorro Social. Este apoyo/represión promovido por el Estado no se funda en la supuesta conciencia social del régimen, sino en el «dever de caridade e *até por simples decoro nacional*».[863] El régimen utiliza la expresión *represión* de manera correcta, pues el encierro de personas intramuros constituye un atentado a la dignidad, aunque bajo la apariencia de una acción recuperadora e integradora en la lógica social.

Familia. Como núcleo básico de la visión social salazarista, la familia es el objeto de varios textos legislativos. Más allá de serle reservado un lugar destacado en la Constitución de 1933, el Decreto ley 25.936, de 12 de octubre de 1935, crea un organismo denominado Defensa de la Familia para difundir la ideología del régimen sobre la cuestión, esto es, un trabajo de inculcación de valores, así como de promoción de los conocimientos prácticos de cómo gestionar un núcleo familiar, sobre todo dirigidos a la madre/esposa. En 1945 este organismo se integra en el Instituto de Asistencia a la Familia, creado por el Decreto ley 35.108, y que es creado como la entidad que, desde entonces, va a supervisar la organización de la asistencia pública, favoreciendo a las familias desde el aspecto moral al sanitario. Dependiente del Instituto, y más próximo a la población, se encuentran los Centros de Asistencia Social, las Secciones de Servicio Social locales y las Comisiones Regionales de Asistencia.[864]

---

[863] NEGREIROS, marzo 1949: 19. El régimen hablaba de la «limpeza» que estaba llevando a cabo en el país: «No Entroncamento acabou a mendicidade. Graças aos esforços coordenados da população local com os das direcções das duas importantes instituições de beneficência desta vila (...) e ainda à acção repressora e proficiente da P.S.P., foi possível resolver-se (...) o magno problema da mendicidade, *acabando de vez* com o triste espectáculo dos pobres e indigentes andarem pelas ruas, batendo às portas, esmolando, ou então a importunar os transeuntes em plena via pública – como infelizmente ainda assistimos nalgumas cidades e vilas do País.» *Boletim de Assistência Social*, n.º 74-76, 7º año, abril-junio 1949: 87. La cursiva es nuestra.

[864] Cf. *Boletim de Assistência Social*, nº 89-91, 8º año, julio-septiembre 1950: 284.

Asistencia hospitalaria.[865] En una cada vez más estrecha relación con la asistencia social surgirá, en los años cuarenta, la asistencia hospitalaria, que es organizada el 2 de abril de 1946, por medio de la Ley 2011. Este articulado da lugar a una Comisión de Construcciones Hospitalarias destinada a preparar los proyectos de construcción, mejora o ampliación de equipamientos hospitalarios. Mediante la concreción de estos propósitos, ejemplificados en los Hospitales de S. José, en Lisboa, y de S. João, en Oporto, el régimen prevé la creación de 30.000 nuevas camas, con un presupuesto inicial de 500.000 escudos.

Asistencia a los tuberculosos. En el régimen de Salazar, a partir de 1954 es decretado para los enfermos el derecho a los llamados cuidados asistenciales para las personas que sean trabajadoras por cuenta ajena. Reformulando y actualizando las disposiciones de 1927, el Decreto ley 33.549 establece el derecho de asistencia para un grupo social en particular, todos los funcionarios tuberculosos, «reconhecido a partir do acto da posse, se for precedida de exame médico e radiográfico, e bacteriológico quando necessário, comprovativos da ausência de qualquer forma de tuberculose evolutiva»,[866] contrariamente a la situación en vigor hasta entonces, que imponía un período de ejercicio de la función pública hasta que el funcionario pudiese beneficiarse de la asistencia, lo que si por un lado disminuyó los costes, ciertamente aumentaba, en mucho, el riesgo de contagio y la fatalidad del individuo. Concretamente en lo que se refiere al problema de la tuberculosis, aunque consideramos poder inferir lo mismo para los demás problemas sociales, sean del ámbito clínico o del estrictamente social, la asistencia es, para el Estado Novo, una aspiración en primer lugar de agenda política, y sólo después una cuestión humana y, en fin, social:

> «Este é (...) um problema de Estado que deve dominar a orientação governativa na execução dos planos anti-

[865] En el campo sanitario, la protección social abarcaba, sobre todo, la viruela, el tracoma, el paludismo, la tuberculosis, la lepra y las enfermedades venéreas.

[866] Decreto ley nº 33.549, art. 1º, en *Diário do Governo*, nº 37S, de 23.02.1944: 267.

tuberculosos, com base clínica, higiénica e económica sem dúvida, mas claramente com finalidade política.»[867]

En 1948, el régimen da cuenta de la existencia de 79 dispensarios, en oposición a los siete existentes en 1926, inicio del período dictatorial. En cuanto al número de camas en sanatorios y centros de salud, de 1926 a 1948 el número pasa de cerca de 800 a 4.500. Obsérvese, con todo, que esta asistencia está orientada principalmente a los funcionarios del Estado. El 20 de julio de 1950 es organizada esta rama de la asistencia pública mediante la promulgación de una ley de bases (Ley 2044), en la que se define el papel del Estado ante el problema. Una vez más, el Estado es competente para orientar, coordinar y fiscalizar los medios disponibles en la lucha contra la enfermedad; promover las iniciativas privadas, y establecer servicios médicos para el tratamiento que la referida acción privada no puede asegurar (centros de diagnóstico y profilaxis, dispensarios, equipos móviles, preventorios, sanatorios y centros de convalecencia y de readaptación). Este conjunto de intenciones será implementado a través del Instituto de Asistencia Nacional a los Tuberculosos, dependiente del Ministerio del Interior.[868] Asumiendo una postura incompatible con la propaganda sobre los avances de la protección social en el Estado Novo, el régimen determina, sin rodeos, a quien incumben las cargas de la asistencia a los enfermos: en primer lugar, «aos próprios assistidos» y eventualmente a todos los familiares próximos, a las compañías aseguradoras en las que el asistido tuviera contratado un seguro para ese riesgo social, a las instituciones de previsión social en caso de que el enfermo tuberculoso estuviera asociado a una de ellas y, en cuarto y último lugar, al Estado, pero únicamente en la parte no cubierta por el seguro social, en caso de que el individuo tuviera uno.[869] El Estado es el último en implicarse. Se refuerza así, nuevamente, el papel subsidiario y de segunda línea que el estado social salazarista desea ejercer ante un problema grave de salud

[867] SALAZAR, 1937: 340.

[868] Ley 2044, de 20.07.1950, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, nº 14, 31-07-1950: 339.

[869] IDEM, *Ibídem*: 341.

pública. Ello nos muestra sin equívocos el escaso alcance del sistema de protección social pública, especialmente de su asistencia social.

Asistencia psiquiátrica. Este ramo de la asistencia fue inaugurado en Portugal con la apertura del Hospital de Rilhafoles (adaptación del convento del mismo nombre), más adelante Hospital Nacional de Enajenados y, ya en época republicana, Hospital Miguel Bombarda, en Lisboa. Este tipo de asistencia se benefició igualmente de la apertura del Hospital de Enajenados del Conde de Ferreira, en Porto, en 1883[870]. Por su parte, el Estado Novo edifica el Hospital Júlio de Matos, inaugurado el 2 de abril de 1942, y actualiza la organización de esta modalidad de atención por medio de la Ley 2006 y del Decreto ley 34.502, de 11 y 18 de abril de 1945, respectivamente. La asistencia psiquiátrica pasará entonces a regirse por las siguientes orientaciones: acción profiláctica y pedagógica; tratamiento en régimen abierto, terapia de ocupación y trabajo (lo que, de hecho, ya se practicaba). Asimismo, fueron introducidos equipos móviles para proveer tratamiento ambulatorio a nivel de distrito.

Asistencia a los leprosos. Esta tipología se organiza en torno a la acción desarrollada en el Hospital-Colonia Rovisco Pais, de 1938, así como a través del régimen jurídico de lucha contra la lepra, Decreto ley 36.450, y del Decreto ley 36.451 (ambos del 2 de agosto de 1947), que organizó los servicios del mencionado hospital.

Pasamos ahora a los prestadores de servicios[871] y a la financiación.

Las Casas de Misericordia. En los primeros compases del régimen, las Casas de Misericordia son reconocidas, por el Decreto 15.809, de 1928, como las entidades más aptas para la prestación de asistencia. A lo largo de

[870] Véase PEREIRA; GOMES; MARTINS, 2005: 99-128.

[871] De acuerdo con el *Anuário Estatístico*, en 1952, para esta área de salud pública existían: 313 hospitales civiles, 77 hospitales y enfermerías militares, 52 centros de salud, 138 maternidades y enfermerías de partos, 338 servicios maternoinfantiles, 80 dispensarios antituberculosos, y 37 dispensarios y dispensarios y centros antivenéreos, entre otros. Respecto a la asistencia pública, 338 internados, 158 semiinternados, 67 campamentos de vacaciones para niños, 14 albergues nocturnos, 9 asilos y asilos-escuela para ciegos, 3 institutos para sordomudos y 255 para fines varios. Cf. *Boletim de Assistência Social*, nº 115-116, 12º año, enero-junio 1954: 124-125.

los años, el régimen dotará de financiación las Santas Casas que, de hecho, lo sustituyen en el desempeño efectivo de la función social.

Fondo de Socorro Social. La Ley 1998 estipula el cobro de tasas sobre bienes y actividades no esenciales, como espectáculos, objetos de lujo, así como empleadores industriales de mujeres que no ofrezcan suficiente asistencia maternoinfantil, e incluso empresas de aguas medicinales y termales. Éste será el camino para dotar la asistencia de fondos, dejando aquella de depender tanto de las donaciones de caridad. En este contexto es organizado un fondo económico, designado Fondo de Socorro Social, creado en 1946 por el Decreto ley 35.427, de 31 de diciembre de 1945. En sus definiciones, esa dotación económica tiene por objeto, en un porcentaje nunca inferior al 80%, el apoyo a la represión de la mendicidad. El resto, en caso de existir, sería destinado a la asistencia maternoinfantil y/o a la ayuda en situaciones de catástrofe pública. En lo que atañe la asistencia maternoinfantil, ésta se traduce en «ensinamentos necessários de higiene infantil nos meios mais pobres; quer fornecendo os recursos alimentares indispensáveis, especialmente aos lactantes cujas mães não estejam em condições de os criar».[872]

Otras instituciones. Fuera del regazo del Ministerio del Interior hay varios organismos de acción asistencial. En la Subsecretaría de las Corporaciones y Previsión Social se encuentran los servicios de asistencia de los organismos corporativos y de las propias instituciones de previsión. En el Ministerio de Justicia, los Servicios Jurídicos de Menores y la Federación Nacional de las Instituciones de Protección de la Infancia. En el Ministerio de la Guerra, los Protegidos del Ejército, el Instituto de Odivelas, los Servicios de Salud del Ejército y los servicios de asistencia a los militares tuberculosos. En el Ministerio de la Marina, los servicios de salud naval y los

[872] «Socorro Social. Excerto do relatório sobre a acção no ano de 1950», en *Boletim de Assistência Social*, nº 86-88, 8º año, abril-junio 1950: 162. Adviértase que el régimen decidió publicar estos informes anuales referentes a la actividad desarrollada por el Fondo de Socorro Social no por un imperativo legal de buen funcionamiento del Estado, sino «por imperativo de consciência, (...) [porque] somos dos que pensam que o público tem o direito, por todas as razões, de ser informado». «Socorro Social. Relatório relativo à Gerência de 1951», en *Boletim de Assistência Social*, nº 107-110, 10º año, enero-diciembre 1952: 189 y 190.

de asistencia a los militares de la Armada tuberculosos. En el Ministerio de Obras Públicas, el Comisariado del Desempleo.[873] Y, en fin, en el Ministerio de Educación Nacional, la Obra de las Madres por la Educación Nacional, el Instituto António Aurélio da Costa Ferreira, el Instituto de Orientación Profesional, el Instituto Bacteriológico Câmara Pestana, el Instituto Portugués de Oncología, el Instituto de Oftalmología Dr. Gama Pinto y el Hospital Escolar de la Universidad de Lisboa[874].

Llegados a 1949, el entonces subsecretario de Estado de la Asistencia Social, Trigo de Negreiros, declara que la asistencia del Estado demostraría ser bastante proactiva, y que se concretaría en cuatro aspectos: paliativo, curativo, preventivo y constructivo[875]. En realidad, los responsables de la asistencia salazarista publicitaron, publicitan y publicitarán hasta el final del régimen como fundamental el papel de gracia, de bien superior, de la ayuda prestada, apartándose claramente de cualquier postura constructiva. Uno de los eslóganes que acompañaron la asistencia social salazarista afirmaba: «Todos os que podem em favor de todos os que precisam.» Y el favor es incompatible con los valores de un verdadero Estado social.

Por otro lado, la concepción teórica de una asistencia estatal implicaría siempre, y casi en su totalidad, gasto público, inversión por parte del Estado. Pese a ello, Trigo de Negreiros, en un párrafo posiblemente no del todo ponderado, pero tal vez por ello más verdadero y realista, afirma que

---

[873] En 1957, el régimen conjeturaba sobre la necesidad de instituir una Federación de las Cajas de Previsión para el Desempleo, otorgando de esta manera a la previsión social las funciones de estudiar, prevenir y poner solución al desempleo involuntario. Cf. SOUSA, 1956, en *Boletim de Assistência Social*, nº 127-128, 15º año, enero-junio 1957: 44-49. Esta propuesta sería incluida en la Propuesta de Ley para la Reforma de la Previsión Social que el Gobierno presentó a la Asamblea Nacional el 28 de mayo de 1957.

[874] La fuente en la que hemos basado esta enumeración de las distintas áreas, orientaciones e instituciones de intervención de la asistencia pública es BRANDÃO, 1948, en *Boletim de Assistência Social*, nº 65-70, 6º año, julio-diciembre 1948: 138-149.

[875] NEGREIROS, enero-marzo 1949: 5.

> «Neste campo [da assistência], como em nenhum outro, temos de resistir à sugestão perigosa das largas planificações de tipo totalitário, sob pena de vermos destruída a mais sublime criação da espiritualidade humana – a caridade.»[876]

En consonancia con su ministro del Interior, quien en 1954 era subsecretario de Estado de la Asistencia Social, José Guilherme de Melo e Castro, afirma que,

> «Foi sábio o legislador porque não impôs ao Estado o ónus do investimento em tantas e tantas modalidades da assistência não só acessíveis à iniciativa particular mas onde a caridade espontânea, o factor espiritual, pode ser o imprescindível.»[877]

He aquí, pues, al Estado Novo de la primera mitad de los años cincuenta afirmando que, en realidad, «su» acción social no es exactamente suya, o mejor dicho, que siendo suya, tiene que ser preferiblemente pagada por otros… Asistencia pública entregada al sector privado, lo que nos revela lo poco que se interesa el régimen en apoyar a los desamparados. ¡Trigo de Negreiros incluso llega a afirmar que el criterio para medir el «índice de civilización» de una sociedad es el apoyo social prestado por la misma sociedad, no por la Administración pública! Así, el Estado apenas tiene «por dever suprir a iniciativa particular, *na medida em que esta não garanta a conservação do agregado social*». Compete al Estado, para que no haya dudas, orientar y tutelar, «mas orientar e tutelar não é o mesmo que absorver».[878] Aun así, el subsecretario afirmaba que todo el esfuerzo hecho por el erario público en asistencia social estaba en consonancia con las inversiones realizadas en las demás áreas. Posiblemente, si así fuera no habría la necesidad de explicitarlo.

Volviendo a España, el ámbito de los social es claramente, y por varios motivos, una apuesta del régimen dictatorial franquista. Franco

---

[876] IDEM, *Ibídem*: 6.

[877] CASTRO, 1954, en *Boletim de Assistência Social*, nº 115-116, 12º año, enero-junio 1954: 237.

[878] NEGREIROS, enero-marzo 1949: 7.

postula que «El Estado nuevo es un Estado social».[879] Resulta importante, pues, identificar ahora el conjunto de áreas de intervención social que la asistencia estatal cubre, por lo menos teóricamente y de manera oficial. De acuerdo con la *Guía de Actividades Públicas Asistenciales*, el Estado engloba en la asistencia diferentes condiciones sociales y físicas.

La anormalidad. Se incluyen en esta ayuda individuos de entre 4 y 21 años de edad que tengan problemas psíquicos y psicomotores, y que evidencien dificultades de subsistencia, en lo que se calificará, a finales de los años sesenta, como «quizá el esquema asistencial más moderno y perfilado de que disponemos».[880] Esta rama de la asistencia franquista se concreta principalmente en diagnósticos, internamientos y tratamientos en régimen de ambulatorio. Tutelan e intervienen en la gestión de este apoyo asistencial el Ministerio de la Gobernación, así como las Direcciones Generales de Sanidad y Beneficencia, de Educación, y de Enseñanza Primaria.

La Maternidad. En esta área intervienen algunas instituciones como la Obra de Protección de Menores, la Obra de Protección a la Mujer y las Diputaciones Provinciales, tanto en cuidados pre como posparto, materializados en comedores para las madres, centros de «maternología» y centros de alimentación infantil. Con este mismo propósito, igualmente en Portugal la figura maternal destaca como pilar en la organización social de matriz católica que el régimen edifica a lo largo de los años treinta y cuarenta. De este modo, es obligación del Gobierno prestar ayuda a una franja de la sociedad portuguesa que no está, hasta el nuevo régimen, bajo amparo social, y que de acuerdo con la importancia doctrinal atribuida a la madre no puede continuar así: estamos hablando de las madres solteras, a las que el legislador se refería como «madres abandonadas». En este contexto, consideramos importante dar noticia de una medida en este campo de acción: la creación en septiembre de 1938, en la ciudad de

---

[879] FRANCO, noviembre-diciembre 1946, «Discurso a los asambleístas del Congreso Nacional de Trabajadores Españoles», en *Revista de Trabajo*, 11-12, noviembre-diciembre 1946: 1043.

[880] MARTÍN, 1967: 76.

Oporto, de la Maternidad Júlio Diniz. Más allá de los cuidados de asistencia médica y social previstos en la nueva estructura, es creado también un dispensario que dispone de enfermeras, quienes asumen asimismo la función de inspectoras, con el propósito de «promover a defesa dos direitos das mais e filhos abandonados».[881] Igualmente, se informa que el Estado permite que la Maternidad dedique parte de su dotación presupuestaria a complementar necesidades alimenticias de las mujeres embarazadas y/o ya madres,[882] lo que evidencia el carácter claramente mixto de las maternidades portuguesas, o sea, de asistencia en el campo médico, pero también de asistencia de índole social y caritativa —y será ésta, como ya vimos, la asistencia medicosocial prototípica del Estado Novo.

Pero volvamos a España y a las situaciones de riesgo sociales a las que la asistencia daba cobertura.

La vejez. Son las Diputaciones Provinciales las que mayor atención dedican a esta franja de edad y categoría social, a través de la creación de Hogares de Ancianos, si bien existen también hogares dependientes de la Dirección General de Beneficiencia. A nivel de la administración central del Estado, destaca la llamada Gran Residencia de Ancianos, en Madrid. El propio Fondo Nacional de Asistencia social establece que los ancianos inválidos puedan disfrutar de una pensión en caso de tener más de 75 años y no recibir cualquier tipo de rendimiento del trabajo o cualquier pensión de previsión. Puede percibirse aquí una tentativa de aproximación al emergente concepto de Estado del Bienestar, aunque en realidad, debido a los restrictivos criterios de elección y al bajo valor de las prestaciones (320 pesetas mensuales), pocos españoles se verán beneficiados por esta medida. Así lo confirma la cifra oficial ofrecida por el mismo régimen, que hablaba de unas 82.000 pensiones de esta índole.[883] Administrativamente, son las Juntas Provinciales de Beneficencia las que determinan la

[881] Decreto ley nº 29.030, arts. 4º y 5º, en *Diário do Governo*, nº 228, de 30.09.1938: 1355.

[882] *IDEM, Ibídem*, art. 6º: 1356.

[883] MARTÍN, 1967: 78.

elegibilidad de los interesados en este tipo de apoyo social, mediante su petición voluntaria.

La invalidez. Contribuyendo a las pensiones de invalidez o enfermedad crónica, encontramos capital procedente del Fondo Nacional de Asistencia Social y del Auxilio Social. Por lo que respecta al montante de las pensiones de este tipo, era similar al de las de vejez. La gestión de esta tarea social es asumida por la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales. Se constituye el Patronato de Rehabilitación de Inválidos, bajo tutela de la Dirección General de Sanidad, encargada de coordinar las varias iniciativas asistencias en este ámbito promovidas por los diferentes ministerios. Asimismo, los tratamientos para la recuperación de las personas inválidas dependen también de la Dirección General de Sanidad y de la Dirección General de Enseñanza Laboral.

La ceguera. Los invidentes pueden aprovechar una serie de beneficios a través de la Organización Nacional de Ciegos (fundada en 1938): desde la asistencia médica en el empleo, pasando por enseñanza especializada y formación profesional. Esta institución, aunque de derecho público, no se financia con fondos estatales, sino con colectas realizadas por los propios asistidos.

La enfermedad. Son beneficiarios de este apoyo social todos los que no tengan la posibilidad de inscribirse en un seguro social y que sean financieramente pobres. Esta ayuda se concreta en cuidados médicos y farmacéuticos a domicilio y en el ambulatorio. Una vez más, son las Diputaciones Provinciales las que se encargan de estas prestaciones sociales, asumiendo en cambio los hospitales generalistas, la Dirección General de Beneficencia, la de Sanidad y, por último, los Ayuntamientos, la asistencia a domicilio, que se concreta en cuidados de medicina y cirugía, odontología y obstetricia. Pese a ello, el Estado central asume, directamente, la gestión del Gran Hospital de la Beneficencia General, en Madrid. Los criterios de elegibilidad para este apoyo social pasan por que la persona interesada/necesitada no esté integrada en el Seguro de Enfermedad a raíz de tener un empleo, no reciba una pensión superior a

500 pesetas mensuales, ni sea propietaria o detentora de cualquier tipo de bienes que puedan generar rendimientos superiores al valor de una jornada de trabajo de un trabajador local. Una vez reunidas las condiciones citadas, el nombre del interesado será inscrito en el Padrón de Beneficencia Municipal, lo que le permitirá ser beneficiario de dicha pensión.

La Asistencia escolar. Se encuentra bajo tutela del Ministerio de Educación Nacional, a través del Patronato de Protección Escolar. En la práctica, esta asistencia pasará, sobre todo a partir de 1960, por la creación del Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, por la concesión de financiación para la manutención de comedores escolares, campamentos de verano, comedores de verano, material escolar, transporte e ingreso en internados escolares, en el caso de la enseñanza primaria; y por becas de estudio o subsidios complementarios para los ciclos de enseñanza media, enseñanza profesional o universitaria.

El Alojamiento. Esta ayuda será concedida a los llamados «transeúntes sin recursos», esto es, a los sin techo. Merece la pena anotar que el alojamiento es facilitado en los Albergues, gestionados por las Corporaciones Municipales, y siempre con carácter provisional, pues no hay la intención de dotar esta ayuda de un carácter vitalicio.

El transporte. Con anterioridad al régimen franquista, en 1932 habían sido creados los llamados Billetes de Caridad para las personas comprobadamente pobres. De 1964 en adelante, por medio del decreto aprobado el 31 de marzo de aquel año, los títulos de transporte pasarán a costar la mitad de su precio para las personas encuadradas en esta categoría, siendo los costes de tal ayuda asumidos por el Ministerio de la Gobernación, así como por Ayuntamientos y Diputaciones.

Por último, la Protección de la Infancia. El apoyo a niños desamparados o expuestos es responsabilidad de distintos organismos. El más indicado para esta área de intervención asistencial es la Obra de Protección a Menores, de la que dependen establecimientos tales como instituciones de apoyo a menores de 3 años de edad, o dispensarios de pediatría, que atienden a niños procedentes de núcleos familiares sin

posibilidades económicas, carentes de educación y protección, entre los 3 y los 16 años. Más allá de esta Obra, y en cierta medida en competencia con sus funciones, encontramos la poderosa Obra de Auxilio Social, que asume el cuidado de huérfanos, educándolos hasta los 18 años. Asimismo, las Diputaciones Provinciales se dedican al cuidado de los niños expuestos, llevando a cabo un proceso de adopción por parte de familias idóneas, siempre que sea posible. Por último, existen igualmente varios establecimientos sanitarios y orfanatos bajo la tutela de la Dirección General de Beneficencia[884].

Si comparamos ambos regímenes ibéricos, sus coberturas asistenciales son similares. La asistencia maternoinfantil portuguesa corresponde a la maternidad española. La asistencia a los menores, a la protección de la infancia y de la maternidad. Para los inválidos, existe una asistencia que tiene en ambos casos el mismo nombre: invalidez. El régimen salazarista crea una asistencia para la mendicidad, que en España tiene su paralelo en la asistencia al alojamiento, pues ambas formas de asistencia pasan por el abrigo/reclusión de personas sin posibilidades financieras para vivir en una habitación propia, ingresándoles en albergues, asilos o edificios estatales. La asistencia hospitalaria portuguesa tiene su espejo en la asistencia a la enfermedad española, existiendo también un equivalente para la asistencia psiquiátrica portuguesa: la asistencia a la anormalidad española. Cabe señalar, con todo, que el régimen portugués dedica un apoyo particular a la familia, en tanto institución y núcleo-base, lo que no se encuentra plasmado de igual forma en la red asistencial española. A su turno, el sistema español dedica especial atención a las contingencias sociales de la vejez y la ceguera, lo que no se da en el caso salazarista.

Hasta ahora hemos abordado el concepto de asistencia, los elegibles para beneficiarse de esta asistencia, el cariz peyorativo que la asistencia social acarrea, los riesgos, las condiciones y las instituciones públicas a través de las que las dictaduras ibéricas canalizan su intervención para promover el bien social.

[884] MARTÍN, 1967: 76-81.

2.11.1. El Auxilio Social franquista: de la iniciativa individual a la integración estatal

Debido a su magnitud e importancia para la implementación de la asistencia social franquista, vamos a dedicar las líneas siguientes al Auxilio Social. Resulta importante señalar que los primeros pasos en la formulación, concreción e institucionalización de la acción y la política sociales del régimen franquista sufren varias modificaciones e influencias iniciales; desde diferentes sectores sociales y políticas llegan iniciativas y organizaciones. A saber: del lado del jonsismo, se crea el Auxilio de Invierno, más tarde transformado en Social; del de los carlistas, se produce la creación de los Frentes de Hospitales; del de los falangistas, son impulsados la Sección Femenina, el Fomento del Trabajo Femenino, la Defensa de la Vejez y la Obra del Hogar Nacional Sindicalista.[885] De toda esta miríada de instituciones, el camino que acaba prosperando es el del Auxilio de Invierno, con sus mutaciones posteriores, por lo que nuestro texto quedaría huérfano si no analizáramos brevemente la trayectoria de esta institución[886].

El Auxilio de Invierno es creado en octubre de 1936 en Valladolid, ciudad donde abre su primer comedor para niños en el penúltimo día de ese mes,[887] todavía como una realización de la Sección Femenina.[888] Sus principales impulsores son Mercedes Sanz Bachiller (viuda de Onésimo Redondo) y Javier Martínez de Bedoya.[889] El factor que promueve el arranque de la acción del Auxilio de Invierno resulta claro: «el

---

[885] CARASA, 1997: 99.

[886] Entre la bibliografía existente, véase: CENARRO, 2006.

[887] CENARRO, 2006: 3. «En las semanas siguientes, los comedores se extendieron por la ciudad, los pueblos y por las provincias limítrofes, al calor del éxito de los primeros días y de una situación real de penuria muy grave». ORDUÑA, 1996: 42.

[888] En palabras de Franco: «excelente colaboradora de nuestras grandes obras del hogar, sanitaria y sociales». FRANCO, 18.07.1944: 19.

[889] Sobre el papel de los impulsores del Auxilio de Invierno, véase: CENARRO, 2006: 1 y ss. ORDUÑA, 1996: 32 y ss.

reconocimiento de la dureza que tuvo la represión en Valladolid y en las otras ciudades a las que pronto se extendería la acción benefactora del Auxilio de inverno».[890] El organismo, de características asistenciales, es en su génesis un clon de su homólogo nazi, la Winterhilfe, que le sirve de modelo.[891] La política totalitaria del régimen conduce a un cada vez más férreo control de las prácticas de ayuda social, aumentando la dominación sobre las instituciones que las prestan: el Auxilio de Invierno, habiendo ampliado su campo de acción a toda la España nacionalista, se transforma en algo mayor, y se convierte en una sección de un nuevo producto franquista, el Auxilio Social (alteración propuesta por los propios fundadores del Auxilio de Invierno). Desde entonces, el organismo englobará, o mejor dicho, absorberá y coordinará todas las instituciones de cariz social que habían sido creadas,[892] convirtiéndose de esa manera en el principal organismo oficial de asistencia social del Franquismo y asumiendo una política de desarrollo institucional paralela a su homólogo nazi.[893] Así, pues, el Auxilio Social pasa a controlar y absorbe el Auxilio de Invierno, la Obra Nacionalsindicalista de Protección a la Madre y al Niño, el Auxilio Social al Enfermo, el Fomento del Trabajo Familiar, la Defensa de la Vejez y la Obra del Hogar Nacional Sindicalista.[894]

En un paralelismo con el caso portugués, lo que a nuestro entender contribuye a la identificación del Salazarismo y del Franquismo como regímenes dictatoriales alineados con la «constelación fascista», el Estado Novo desarrolla una iniciativa equivalente al modelo nazi y franquista: en plena Guerra Civil española, algunos meses después de la creación del Auxilio de Invierno y «obedecendo à alta finalidade de realizar obra de justiça social», el Estado Nove instituye las llamadas CAPI, esto es, las

[890] *IDEM, Ibídem*, 1996: 39.

[891] Martínez de Bedoya contó para tal cometido con la estrecha colaboración de Kroeger, adjunto del embajador nazi en la España sublevada, el general Von Faupel. Cf. CENARRO, 2006: 2.

[892] CARASA, 1997: 93.

[893] Cf. CENARRO, 2006: 42-44.

[894] CARASA, 1997: 100.

Campañas de Auxilio a los Pobres en Invierno, que tendrán una periodicidad anual.[895] Esta asistencia dirigida a «indigentes» se llevará a cabo durante los meses de diciembre, enero y febrero, y se traducirá en la distribución —coordinada a nivel de distrito— de alimentos, ropa[896] y/o abrigo. Compete a cada parroquia la elaboración y actualización de un registro de todos los pobres que carezcan de auxilio, censo que habrá de ser trasladado a las comisiones de distrito.[897] La partida destinada a este fin sufre oscilaciones anualmente, y depende de la dotación presupuestaria del Estado.[898] Más allá de ésta y de las colectas llevadas a cabo por todo el país, son igualmente organizados los llamados «cortejos de oferendas», que, en palabras de Joaquim Trigo de Negreiros, entonces subsecretario de Estado de la Asistencia Social, constituyen:

> «verdadeiros rios de caridade, que a favor das Misericórdias se efectuam em várias terras do País (...). Esses cortejos traduzem-se em dádivas da mais diversa natureza – dinheiro, roupas, agasalhos, etc.[899]»

Y para que no hubiera dudas en el espíritu de los portugueses sobre si deberían o no contribuir a estas campañas asistenciales del Estado Novo, el régimen trata de informar, coaccionando…

> «Que tristeza e que desapontamento seria ver pessoas ou entidades cujos rendimentos se sabem serem consideráveis subscrever com quantias relativamente pequenas para o «Socorro de Inverno», continuando contudo a inverter quantiosas somas em novas capitalizações! *O público não lhes*

[895] Decreto-ley nº 26.164, preámbulo, en *Diário do Governo* nº 209, de 24.12.1935: 1917.

[896] Eran distribuidos mantas de lana de 2m x 1,50m, numeradas, en las que era impuesto «ao centro, [a] tecido a cor, o escudo nacional com as seguintes legendas: "Estado Novo – Auxílio aos pobres". Las mantas debían ser devueltas hasta el 15 de abril de cada año. Decreto ley nº 26.164, art. 5º, párrafos a, b e c; art. 6.º, ítem 2º, en *Diário do Governo*, nº 209, de 24.12.1935: 1918.

[897] *IDEM, Ibídem*, arts. 1º y 4º: 1918.

[898] *IDEM, Ibídem*, art. 4º, ítem único: 1918.

[899] NEGREIROS, 22.11.1944, en *Boletim de Assistência Social*, nº 41-43, 3º año, julio-septiembre 1946: 76.

perdoaria e mesmo o Governo teria o direito de estranhar e registar.»[900]

A pesar de que las iniciativas sociales de los regímenes ibéricos eran presentadas como exclusivas, las Campañas de Auxilio a los Pobres en Invierno son, reiteramos, una importación adaptada del llamado Winterhilfe nacionalsocialista alemán.[901] Esta iniciativa, sin embargo, no tendrá el alcance de su paralela española. Consideramos que tal situación puede explicarse a la luz de dos interpretaciones. En primer lugar, el futuro Auxilio Social tendrá su génesis fuera de la esfera estatal, o sea, nace de una iniciativa privada y sólo más adelante el Estado franquista tendrá interés en nacionalizarlo. Por lo tanto, es algo exógeno, que procede de fuera y va para adentro de la esfera pública, con una dinámica propia. En segundo lugar, el Estado Novo muestra un interés significativamente menor que el Nuevo Estado en hacer de la asistencia social una bandera política y mucho menos una política a implementar, por lo que las CAPI son iniciativas de corto alcance. Aun así, resulta importante hacer notar también que consideramos no consensual dentro de la elite política del Estado Novo la postura poco proactiva que el poder política salazarista tiene ante la asistencia social. El régimen se esfuerza en distintas ocasiones en informar de que su acción social se llevaría a cabo únicamente cuando fuera estrictamente necesario, lectura sobre el papel social del Estado ante la que se levantan algunas (pocas) voces. La línea de orientación que prevé que el Estado no debería asumir el peso ni de la previsión ni de la asistencia se

[900] SARMENTO, 1944, en *Boletim de Assistência Social*, nº 41-43, 3º año, julio-septiembre 1946: 90. La cursiva es nuestra. Estas subscripciones estaban destinadas a las personas de mayores posibilidades económicas. Para los demás, el régimen ideó una forma para que todos los trabajadores, sin excepción, contribuyeran a la causa: un determinado día de noviembre, los asalariados trabajaban una hora más, cuya correspondiente remuneración revertía en el Socorro de Inverno.

[901] Cf. MORA, 1935: 62. En la década de los cuarenta, cada año se constituía, por medio de una orden ministerial, una comisión de nueve miembros para la implementación del Socorro de Invierno. Formaban parte de ella: el ministro del Interior, el subsecretario de Estado de la Asistencia Social, el delegado del Patriarcado de Lisboa, el secretario nacional de Información y Cultura Popular, el presidente del Gremio de la Prensa Diaria, el director general de la Educación Física, Deportes y Salud Escolar, el presidente de la Comisión Ejecutiva de la Unión Nacional, el delegado de la Junta Central de la Juventud Portuguesa y el comisario nacional de la Juventud Portuguesa. Véase, a modo de ejemplo, *Diário do Governo*, nº 269, II serie, de 18.11.1944.

encuentra definida ya en la Constitución, así como en el Estatuto del Trabajo Nacional. Por lo tanto, estas ansias en, texto tras texto, hacer notar la «función secundaria» de la acción estatal vienen a denunciar —aunque indirectamente— y a imponerse a la existencia de voces discordantes dentro de la sociedad y del régimen con relación a estas cuestiones sociales y políticas.[902] En este sentido, préstese atención al siguiente fragmento:

> «Contrariamente ao que a alguns se afiguraria, a organização corporativa do Estado e alguns dos seus princípios essenciais deste levarão logicamente a buscar a solução do problema da assistência mais no desenvolvimento das suas formas privadas do que na luxuriante vegetação de organismos públicos, burocratizados, estatizados, ou sejam, mecânicos e inertes. Certamente, e não se sabe ainda por que período, a assistência pública – paga, dirigida e administrada pelo Estado – terá de continuar, mas nada exige que desde já se vá além de conferir-lhe uma função supletiva e de coordenação e orientação superiores»[903].

Algunas consideraciones se imponen a partir de este texto. Ante todo, la constatación de que la orientación del Gobierno en esta materia no concita unanimidad. Por otro lado, conviene hacer notar que el Ejecutivo no vislumbra (o no le interesa concebir) el aparato estatal como capaz de encargarse de un sistema de asistencia, por incapacidad propia, por su burocratización, por su excesiva obsolescencia. Más todavía: aparece como evidente que el régimen admite planificar, costear y promover la asistencia pública —por encargo del Estado— sólo por un período de tiempo finito, lo que demuestra el objetivo y deseo de que la maquinaria de asistencia

---

[902] Con todo, mucho antes de la época corporativa en Portugal, concretamente en el Congreso Internacional sobre Asistencia Pública realizado en París en 1889, se definía que la fijación de las bases definidoras de la asistencia social, cabiendo ésta «a entidades públicas; é concedida no quadro territorial mais próximo do interessado; a participação do Estado deve ser muito limitada; a assistência destina-se apenas aos indivíduos sem recursos, que não podem trabalhar, e é subsidiária de outras ajudas, nomeadamente da família». JOIN-LAMBERT, 1994: 10. Comprobamos así que la concepción social del Estado Novo no es pionera, ni única, sino un modelo sobre todo anacrónico.

[903] Decreto ley nº 27.610, art. 1º, en *Diário do Governo*, nº 75, de 01.04.1937: 297.

privada crezca y se articule para que la acción estatal pueda convertirse casi en superflua. Con todo, la evolución de los condicionantes del pensamiento político va a imponer una evolución distinta. Resulta sintomático del desinterés del Estado respecto a la asistencia que no se estableciera un plazo para la presentación de la reforma asistencial por parte de la comisión de estudio pertinente (creada, recordemos, en 1937), lo que se traducirá en una espera de años. En 1941 se promulga un decreto que corrobora y acentúa el proceso de desvinculación del Estado de la cuestión asistencial. La postura del Estado de querer desvincularse gradualmente de incumbencias de carácter asistencial consideramos que es, en primer lugar, una cuestión de filosofía doctrinal. Aun así, en un *cronos* en que el Estado Novo pugna por reequilibrar las cuentas públicas, nos parece que esta medida, esta postura tiene también mucho de planteamiento financiero y presupuestario. Sustentamos esta afirmación en el contenido del Decreto ley 31.913, que afirma claramente que «os princípios (…) reclamam uma maior desoficialização do pessoal (…) reduzindo os quadros fixos às funções directivas e às de chefia dos seus serviços».[904] Así, pues, la asistencia se ve poco beneficiada por la doctrina corporativa, pero todavía menos por los recursos financieros. Hacia finales de los años cuarenta, más precisamente desde 1947, la preocupación central del Ministerio del Interior, que está al cargo de la asistencia social pública, está centrada casi en exclusivo a la implementación de la red de hospitales públicos, quedando los cuidados y la inversión en asistencia relegados a un lugar muy secundario. Esto mismo es lo que se desprende de las declaraciones de Cancela de Abreu, que el 5 de febrero de 1947 sucede a Botelho Moniz como máximo responsable del Ministerio del Interior.[905]

Volvamos ahora a España. Conviene que nos fijemos detalladamente en las motivaciones subyacentes a la creación y arranque del Auxilio Social,

[904] Decreto ley nº 31.913, preámbulo, *Diário do Governo* nº 58, de 12.03.1942: 229. El resto del personal vinculado a establecimientos de asistencia pública, esto es, «o pessoal não compreendido nos quadros, incluindo o de enfermagem, será proposto (…) de harmonia com as necessidades estritas da assistência a prestar e com os recursos dos respectivos orçamentos destinados a "pessoal fora dos quadros" ou "assalariado"». *IDEM, Ibídem*, art. 3º: 229.

[905] Cf. ABREU, 05.02.1947, en *Boletim de Assistência Social*, nº 50-52, 5º año, abril-junio 1947: 93-95.

esto es, en el origen de la vertiente asistencial de la política social del Nuevo Estado. En primer lugar, el régimen que se está forjando, todavía en plena Guerra Civil, ambiciona impulsar toda una nueva estructura para implementar su ideología y controlar el conjunto del territorio español; el dominio sobre la caridad y la beneficencia es algo a lo que Franco y su equipo no pueden renunciar. Así, «el Auxilio Social (...) tuvo como principal objetivo conseguir la conformidad, la dependencia y el mal llamado *consenso*».[906] Sin negar que este organismo naciera también con objetivos puros y humanistas, el Auxilio Social asume igualmente «un carácter marcadamente antiliberal, porque entiende que la asistencia no la deben ejercer unas élites profesionales, sino unos burócratas políticos».[907] Y esto incluso porque en el proceso de construcción y aumento del poder por parte de Franco, no se podrá aceptar que el desarrollo del apoyo social por parte del poder político pueda ser entendido como un acto a parte del contexto bélico, autoritario e ideológico —cumple una misión política de aceptación del naciente régimen por parte de la población.[908] Por otro lado, profundizando en la lectura histórica, el hecho de que Javier Martínez de Bedoya estuviera presente en el grupo fundador del Auxilio Social constituye otro factor importante, al producirse este desarrollo en una estrecha vinculación con las JONS. Es todo este panorama el que configura la institución de beneficencia social por excelencia del Franquismo: el Auxilio Social.[909] Así, valorado el propósito de este organismo, una de sus principales estudiosos ha afirmado que «su principal misión fue paliar, primero, las necesidades creadas por la guerra y, después, tanto los efectos desastrosos de la autarquía como la ausencia o limitación de una política social coherente».[910]

[906] CENARRO, 2006: XIV. En cursiva en el original.

[907] CARASA, 2007: 164.

[908] Cf. CENARRO, 2006: XVI y XII.

[909] ORDUÑA, 1996: 24-25.

[910] CENARRO, 2006: XII. En cursiva en el original.

El Auxilio Social es sin duda una institución falangista, del sistema de poder franquista, pues reúne las principales características doctrinarias del mismo; se puede decir, de hecho, que constituye una especie de sindicato único vertical con funciones asistenciales,[911] al unir —o por lo menos tal vez aproximar— a las elites con los más desfavorecidos. Aun así, contrariamente a lo explicitado en sus bases, las personas que se encuentran en situación de recorrer al Auxilio Social tienen recuerdos de humillación, por lo que debe ser tomada en cuenta la distancia entre la formulación teórica y la realidad asistencial concreta.[912] La intención del régimen de aparecer como sinónimo de renovación resulta clara, y de ahí la apuesta política por la juventud y por la familia, concebida esta última como una unidad central. Consecuentemente con estos principios ideológicos concebidos por la Falange, «ha de sobresalir el auxilio estatal sobre el particular, la asistencia organizada y obligatoria sobre la limosna individual y espontánea, la asistencia nacional sobre la personal, primará el sentido y legitimación política sobre el sentimiento y la mentalidad religiosa»[913]. En los primeros años de la política social franquista, se produce un esfuerzo en la línea de revisar y revocar todas las disposiciones legales anteriores a la Guerra Civil para que fuera posible expurgar el terreno y se pudiera legislar conforme a los nuevos principios ideológicos, en el sentido de dotar el nuevo modelo de protección de mayor libertad de movimientos. A su turno, la asistencia privada es tildada de inadecuada y anticuada, por lo que se considera que no tiene utilidad pública y social.

Un paralelismo y una conclusión intermedios acerca de las políticas sociales desarrolladas por los regímenes autoritarios ibéricos: a semejanza del Estado Novo portugués, el régimen de Franco, en sus primeros años en el poder, mira para atrás y deshace todo lo existente —por lo menos en el discurso—, calificando las iniciativas de protección social existentes como algo elitista, sin vocación social y presentándose como el camino para una

[911] CARASA, 1997: 103.

[912] MOLINERO, 2005a: 29.

[913] CARASA, 1997: 104.

moderna y efectiva política de redistribución social en España. Sin embargo, esto no se corresponde con la realidad. De hecho, ocurre exactamente lo contrario, puesto que el régimen retrasa el avance del país hacia una efectiva asistencia social pública. Curiosamente, el Franquismo incorpora en su discurso la noción social, del bienestar social, pero conseguido y pensado en términos grupales, en el plano colectivo, pues el individuo, en un régimen corporativo como el portugués o nacionalsindicalista como el español, no tiene cabida, no es tolerado, debido a su grado de individualidad.[914] Siendo ello así, la ideología que rige el funcionamiento del Auxilio Social es orgánica, colectiva y de alcance nacional, una vez que la acción de ayudar y asistir se sobrepone a las voluntades y actitudes de algunos individuos en determinado momento.[915] No todos los individuos participan en la asistencia, pero todos los sectores sociales deberían hacerlo. Por otro lado, si hasta ahora hemos identificado un paralelismo entre los Estados Novos, resulta también de importancia hacer notar una diferencia en cuanto a la valoración de las prácticas de asistencia social de índole privada, pues si el régimen español la considera inadecuada y sin capacidad para contribuir positivamente a la protección social, en cambio Salazar recibe con gran aceptación la contribución del sector privado en la asistencia, implicación que el régimen desea que sea cada vez más presente y capaz, lo que permitirá la ya referida inhibición en esta tarea por parte del Estado.

En España, el Estado se perfila pues como el garante, el gestor, el que dotará —junto con la sociedad— la asistencia de una efectiva actuación. La preeminencia estatal en la gestión de la asistencia queda corroborada en la presencia de los delegados provinciales del Auxilio Social en el Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales, lo que implica una participación pública directa.[916] Muestra del amparo e interés que el régimen evidencia en

[914] *IDEM, Ibídem*: 106. La célula del Franquismo no es el trabajador, ni mucho menos el individuo, sino la familia. Girón afirma que «para nuestra política laboral, la unidad no era el trabajador, sino él y su familia». GIRÓN, 1994: 122.

[915] CARASA, 1997: 109.

[916] GARCÍA, 1990: 434.

su reciente creación, el 1 de febrero de 1938, se constituye el primer Gobierno de Franco, en el que Serrano Suñer, figura vinculada a José Antonio Primo de Rivera y *cuñadísimo* de Franco, además de simpatizante de la causa política nazi (lo que al cabo de poco le costará el cargo) y de la organización corporativa del Estado[917], es designado ministro del Interior, y Martínez de Bedoya, hombre vinculado al Auxilio de Invierno, promovido a jefe del Servicio Nacional de Beneficiencia y Obras Sociales,[918] en un claro señal de interés y confianza políticos.[919] De hecho, a principios de los años cuarenta, el Auxilio Social se vuelve demasiado apetecible y considerablemente importante: diferentes facciones de poder del régimen lo quieren controlar, puesto que ello equivaldría a controlar todo un país, desde el punto de vista social. Prueba de las pugnas políticas por el control de aquel organismo es el hecho que su fundadora, Mercedes Sanz Bachiller, es cesada fruto de las influencias de Pilar Primo de Rivera.[920] Fruto de la acción de Serrano Suñer, el Auxilio social es colocado directamente bajo control del Gobierno, quedando integrado en la Dirección General de Beneficencia del Ministerio de la Gobernación, dirigido por el propio Serrano Suñer.

En estos años fundadores, 1937 y 1938, se realizan los primeros congresos del Auxilio Social, ocasiones en las que se definen los grandes objetivos de la organización: alcanzar la obligatoriedad de las colectas y la

---

[917] Cf. PRESTON, 2004: 287 y ss., 324; THOMÀS, 2001: 48.

[918] CENARRO, 2006: 6.

[919] Resulta interesante el hecho que Martínez de Bedoya hubiera sido propuesto en 1939 por el entonces ministro del Interior, Serrano Suñer (tildado de «máximo representante público de los sectores pronazis del régimen» [MARÍN; MOLINERO; YSÀS, 2001: 21], y que compartía con Bedoya admiración por el sistema de apoyo social nazi, que conocían *in loco*), para tutelar la cartera de Trabajo y de los Sindicatos. Franco acabó por no designarle, siguiendo la opinión del general Juan Vigón, basada en el hecho que el fundador del Auxilio de Invierno apenas contaba con 24 años en la época, y que no tenía experiencia militar, lo que podría ser malinterpretado por los muchos combatientes que habían luchado por la causa nacional. GIRÓN, 1994: 54-55.

[920] Los hermanos Pilar y José Antonio Primo de Rivera son ambos hijos de Miguel Primo de Rivera. En la lucha más o menos tácita por el poder e influencia políticas entre Pilar y Mercedes, la balanza siempre se inclinó del lado de Primo de Rivera. Cf. FERNÁNDEZ, 2008: 136. Para una biografía de Pilar Primo de Rivera y sobre la Sección Femenina, véase: *IDEM*, *Ibídem*.

Ficha Azul, instituir el llamado Servicio Social de la Mujer,[921] así como coordinar todas las instituciones financiadas por el Fondo de Protección Benéfico-Social,[922] esto es, ejercer el papel controlador de toda la red de apoyo social existente en España. Efectivamente, hacia finales de 1938, la mayoría de estos propósitos se han concretado. En los comienzos del régimen, todavía durante la Guerra Civil y en los primeros años de la posguerra, el Auxilio se dedica a socorrer a los niños víctimas del conflicto. Partiendo de esta función fragmentaria e inmediata, el Auxilio crece de un modo tentacular y, con el tiempo, acabará por controlar toda la estructura de protección social asistencial, sea pública o privada, de la España franquista.[923] Un comentario sobre la acción del Auxilio en sus primeros compases: entre octubre de 1936 y mayo de 1937, la Obra de Auxilio Social pone en funcionamiento 408 comedores[924] para la población situada en los cada vez más amplios territorios dominados por el bando nacionalista. En febrero de 1937, el Estado autoriza al Auxilio Social a realizar colectas en todo el territorio nacional, y autoriza contribuciones del Fondo de Protección Benéfico-Social, lo que se convertirá en el principal objeto de este fondo. De marzo de 1937 en adelante, esta organización controlará el destino de los fondos recogidos en las colectas, funcionando ahora (mayo de 1937) como un organismo público autónomo con la forma de Delegación Nacional,[925] y ya no bajo la tutela de la Sección Femenina,[926] sino respondiendo directamente ante el Ministerio de la Gobernación. Mucho más allá de constituir un mecanismo de apoyo social, el Auxilio Social «pretendía ser un

---

[921] Su articulado fundador data del 7 de octubre de 1937. Esta norma creó un paralelo con el servicio militar obligatorio masculino, con el objeto de «servir para aplicar las aptitudes femeninas en alivio de los dolores producidos en la presente lucha y de las angustias sociales de la postguerra».

[922] CENARRO, 2006: 10 y ss.

[923] CARASA, 1997: 95.

[924] GARCÍA, 1990: 433.

[925] CENARRO, 2006: 7.

[926] Entre la amplia bibliografía existente véase: RICHMOND, 2003. Desde el primer Consejo Nacional de la Sección Femenina, el Auxilio Social había pasado a constituir una sección —aunque la principal— de la organización liderada por Pilar, reduciéndose Mercedes Sanz Bachiller a jefa provincial del Auxilio en Valladolid.

instrumento de justicia, de inclusión social, imprescindible para la nacionalización de las masas».[927]

Por otro lado, el Auxilio Social constituye el organismo más populista del Movimiento, y es muy potenciado por el propio Estado, pues éste encuentra en el primero el mejor vehículo para desarrollar y «demostrar» su política paternalista. No obstante, no resulta erróneo observar que es tal la dimensión e importancia públicas adquiridas por el Auxilio Social que, habiendo sido éste creado a imagen de la Falange, pronto escapa del control directo del partido único.

En los años inmediatamente posteriores al final de la Guerra Civil, la sociedad española está empobrecida; como ya vimos, las rendas de los trabajadores se encuentran por debajo de los niveles anteriores al conflicto. La miseria social generalizada a la que Franco ha de hacer frente en los inicios de su Gobierno conduce, entre otras situaciones, a un aumento de la mendicidad y a una creciente petición de la asistencia pública prestada por el Auxilio social. A las alturas de 1946, los objetivos principales del Auxilio Social, esto es, de la asistencia social del Estado franquista, pasan por dar respuesta a las necesidades alimentarias a través de las Cocinas de Hermandad y la Obra de Ajuar; por la protección —con especial predisposición— de la madre y el niño; por el apoyo al desarrollo de la educación, separándose alumnos por sexo, así como seleccionando contenidos didácticos para chicos y para chicas; y, por último, por el reforzamiento de servicios específicos como transportes, sanidad, prensa y propaganda, así como por la asesoría en cuestiones morales y religiosas[928]. El Auxilio Social contribuye a llenar «el vacío de una auténtica transformación social»,[929] y ello a pesar de la interpretación de que se constituyó, igualmente, como instrumento de control, especialmente para actuar sobre la generación hija de los vencidos de la Guerra Civil. De esta manera, el Auxilio Social da muestras de una filosofía y *modus operandi*

[927] MOLINERO, 2005a: 30.

[928] GARCÍA, 1990: 435.

[929] *IDEM, Ibídem*: 431.

fascistas.[930] Como ya vimos, esta organización asistencial se convierte en el centro de toda la acción benefactora del Nuevo Estado, desde finales de la Guerra Civil hasta los cambios impulsados por el Gobierno tecnócrata. Ciertamente, difícilmente se puede desvincular la asistencia social franquista de la caridad de cariz católico, pero la orientación del Auxilio Social tiende a afirmar su orientación sobre todo estatal y laica. Con el paso de los años, esta Obra asumirá otras funciones, otras áreas de intervención, como es el caso de la educación infantil, de niños y niñas, que no tuvieran un núcleo familiar «normal», con vistas a su correcta integración en la sociedad activa nacional.

A medida que avanza el desarrollo de los años cincuenta y sesenta, momentos en los que España vive una mejoría generalizada de las condiciones economicosociales de los ciudadanos (sobre todo en la década de los sesenta), el Auxilio Social se convierte en menos necesario y cada vez más en un anacronismo. Confirmando esta lectura, el 30 de octubre de 1961 Franco condecora a Mercedes Sanz y Pilar Primo de Rivera[931] en ocasión de los 25 años del Auxilio Social, en lo que simbólicamente representa el fin de una era,[932] pero incluso más: el inicio formal de una nueva política social franquista, de talante tecnocrático, un nuevo paradigma de protección social ya inaugurado anteriormente en la vertiente de la previsión. Sin embargo, este organismo no desapareció con la destitución de sus principales mentoras e impulsoras, ni lo hará antes de la implosión del régimen, sino que, por el contrario, resistirá hasta su final.

Por decreto ministerial del 14 de junio de 1962 tomará categoría de organismo autónomo. Llegados a 1967, las personas asistidas por parte de

---

[930] «Para los buenos entendedores de la España de 1937 no había duda de que el talante de la nueva organización se situaba de forma muy clara en la órbita de las organizaciones fascistas, y no tanto en la del catolicismo.» CENARRO, 2006: XVII y ss. Lo mismo sucederá con la Sección Femenina, puesto que una vez «superados los problemas acuciantes de la posguerra, la organización falangista se hizo menos necesaria para una sociedad que iba saliendo del abismo». FERNÁNDEZ, 2008: 244.

[931] Sobre las diferencias entre ambas personalidades véase: PRESTON, 2001.

[932] «*Auxilio Social fue progresivamente eclipsado tras la guerra [civil] por otras instituciones asistenciales, como las de la administración local, ayuntamientos y diputaciones, o las de la Iglesia católica*». CENARRO, 2006: XXIII. En cursiva en el original.

616 instituciones de asistencia llegan a 97.760.[933] En este mismo año, el Auxilio Social tendrá como órganos de gestión un delegado nacional, un subdelegado nacional, 52 Delegaciones Provinciales y las Delegaciones Locales que se estimen necesarias.[934] En lo que respecta a sus departamentos de intervención, el Auxilio Social se organiza en una serie de departamentos. El Departamento de Madre y Niño, que promueve apoyo social, «moral y material», a la maternidad, a los niños, contra la mortalidad infantil, a la educación inicial, «espiritual y física», tanto en régimen de internamiento como abierto. El Departamento de Auxilio de Invierno, embrión de la entonces designada Obra, en los años sesenta focalizará su acción en comedores, comedores especiales (para diabéticos, por ejemplo), comedores escolares, y todavía situaciones de emergencia, como en los años treinta.

Todavía en este ámbito, el régimen creará los llamados Clubs de Ancianos, que proveerán desayunos para los ancianos, comida en general, cenas, actividades lúdicas, cuidados médicos y de enfermería (por lo tanto, consultas médicas, tratamientos y medicación gratuitos). Algunos de los ancianos, los que tengan capacidad para ello, contribuían con alguna financiación, y los que no puedan no tendrán la obligación de realizar ningún pago. Aun así, el carácter discriminatorio de la asistencia estaba siempre presente, toda vez que para poder integrarse en uno de estos «clubs» había que dar fe de la propia situación de pobreza financiera, lo que significa que, en realidad, la asistencia continuaba siendo un favor concedido y no un derecho cívico y político, y mucho menos un sistema administrado dentro del modelo contemporáneo de políticas sociales.[935] El

---

[933] MARTÍN, 1967: 171.

[934] *IDEM, Ibídem*: 173. La Delegación Nacional está integrada por una Secretaría General, dependiendo de ella las Delegaciones Provinciales, la Secretaría Técnica, la Oficialía Mayor de las Secciones de Inspección, Prensa y Propaganda y Personal y Transportes. Asimismo, está integrada todavía por una Administración General, que rige las secciones de Construcciones, Ajuar, Contabilidad, Caja y Bienes Patrimoniales.

[935] Así, para ser admitido en cualquier de las instituciones del Auxilio Social, el interesado tenía que presentar a la Delegación Provincial respectiva certificado de nacimiento, de bautismo y otro certificado emitido por un médico autorizado como prueba de que no padecía ninguna enfermedad contagiosa. La

Departamento de Albergues Escolares, encargado de la formación de los niños de familias sin recursos económicos hasta el momento de iniciar su vida laboral, sin privarles, sin embargo, del contacto familiar. El Departamento de Hogares de Aprendizaje Masculino, que tras el período de educación escolar ofrecía una formación profesional, técnica, para los jóvenes, en áreas como la industria o la agricultura, entre otras. El Rectorado Central de Enseñanza Media y Universitaria, que tiene por misión dar apoyo a los atendidos por el Auxilio Social que demuestren capacidades y competencias para emprender estudios universitarios pero no tengan recursos materiales para costearlos. Por último, el Departamento de Información Social, que trabajará en dos áreas: la fiscalización, efectuada a través de un cuerpo de inspectoras, para analizar las peticiones de ingreso, y la intervención sobre determinadas situaciones o necesidades urgentes.[936]

En un intento de sistematización, podemos caracterizar la asistencia social franquista en contraste con la previsión: la asistencia se convierte, durante el Franquismo, en una modalidad reconocida y estructurada de protección social, contrastando con la beneficencia secular; el asistido tiene que carecer de recursos económicos, asume un papel de complemento ante el principal mecanismo de la protección social pública, la previsión; los apoyos asistenciales son gratuitos, no responden por lo tanto a un mecanismo de cotización; el papel central del Estado como financiador, contrariamente a la previsión, en la que el financiamiento público no interviene.

Como vimos, la década de los sesenta será trascendental para la evolución y transformación del modelo de política social franquista. Respecto a la red asistencial, el propio régimen asume las incongruencias en el funcionamiento de los apoyos sociales, y para atestiguarlo citamos el siguiente fragmento de un trabajo publicado por el Ministerio de la Gobernación: «ha de señalarse la radical insuficiencia del actual sistema de

---

referida Delegación Provincial trataba de reunir informaciones sobre la composición del núcleo familiar del aspirante, así como sobre su situación económica.

[936] MARTÍN, 1967: 173-175.

prestaciones de la Asistencia social española para la realización de los postulados de igualdad (...) para todos los ciudadanos».[937] Este estado de cosas queda patente, por ejemplo, en la exigüidad de las prestaciones y los prerrequisitos que todo español tendrá que reunir para beneficiarse de la «casi simbólica» pensión de vejez, incluso aunque pueda ser incluido dentro de las categorías de invalidez, anormalidad o enfermedad crónica. Esta toma de conciencia pública y asunción de responsabilidades en lo que se refiere a los problemas, descoordinación e insuficiencia de la asistencia social por parte del Estado, la consideramos posible sólo —en el contexto de la dictadura española— en la fase tecnocrática, en la que imperará, sobre todo, una gestión técnica y mucho menos apasionada, populista y demagógica que en la primera fase, la de los años cuarenta y cincuenta, durante la gestión de Girón de Velasco. Por otro lado, el Franquismo de los años sesenta ya no concebirá ni publicitará su política social como una dádiva, plusvalía exclusiva proporcionada por Franco o graciosa concesión que el régimen otorga a sus ciudadanos, sino que, al contrario, la protección social será ahora considerada, tanto por el poder político como por la sociedad, como una obligación a cumplir por parte del Estado.

Si en un primer momento de la construcción del edificio social franquista, la asistencia pública tiene una fuerte aceptación por parte de la sociedad española, el hecho es que, a partir de finales de los años cuarenta y muy particularmente desde la creación de la seguridad social en los años sesenta, el espacio y la relevancia de la asistencia social pública se ven fuertemente limitados, sin poder conseguir «competir»[938] con el modelo de previsión, elevado a la potencia de un sistema total de seguridad social. En este sentido, consideramos que hay una tentativa de reubicación de la asistencia dentro de la esfera de un sistema totalizado. En las palabras de Borrajo Dacruz, autor franquista, la asistencia social es definida como «una medida de seguridad social que se caracteriza porque el beneficiario no ha

[937] *IDEM, Ibídem*: 88.

[938] ALONSO; GONZALO, 1997: 78.

contribuido especialmente a su sostenimiento».[939] Así, pues, el espacio político de la asistencia social del régimen se verá limitado, la importancia de su acción de pos Guerra Civil quedará atenuada, ante la creciente importancia de un modelo de protección social integrado.

Hemos visto como la asistencia social franquista se apoya y crece teniendo como base el Auxilio Social, que consideramos como la pieza principal del esqueleto de esta vertiente de la política social del régimen.

2.11.2. El financiación de la asistencia social

Resulta evidente el porqué de la necesidad de financiación para la asistencia social franquista, encuadrada en el Auxilio Social, pues sin rendimientos difícilmente se podrá concretar algo de lo poco que efectivamente se va a materializar. Sin embargo, y reiterando la lectura de Ángela Cenarro, «la vocación proselitista, destinada a implicar a todos los españoles de la retaguardia para integrar esa nueva «comunidad nacional», fue clara desde el primer momento. Ésta era la finalidad de las postulaciones y de la suscripción obligatoria de la "Ficha Azul"»[940]. O sea, si la asistencia para el Nuevo Estado se constituye un imperativo moral a cargo de todos los sectores sociales, la financiación de la estructura asistencial reproduce esa misma multiplicidad social. La asistencia pública franquista presenta como principales fuentes de rendimiento: cuestaciones públicas, la Ficha Azul, las donaciones, las inversiones de organismos públicos, la Caja de Compensación, los Fondos de Beneficencia, las Ayudas del Extranjero y las franquicias. Analicemos cada uno de esos mecanismos de financiación, empezando por señalar los fondos.

Ya nos hemos referido al Fondo de Protección Benéfico-Social. Este había sido creado en el contexto de la Guerra Civil, el 29 de diciembre de 1936, con el intuito de asistir, principalmente, a niños y ancianos. Su

---

[939] BORRAJO, 1969: 6.

[940] CENARRO, 2006: XIX.

financiación proviene, hasta 1942, de las contribuciones del Día del Plato Único, cuestaciones públicas, donativos públicos y privados, y cualquier tipo de contribuciones que el Estado haga, en lo que, además, se tornará en la principal forma de financiación en el camino para los años de 1970. Entre el período de 1946 a 1961, el Patronato de Apuestas Mutuas y Benéficas contribuye igualmente para la sostenibilidad de este fondo. Hasta al final de esta década, el fondo tiene como base reglamentaria el decreto de 15 de diciembre de 1940, que establece como funciones primordiales de este capital, la contribución financiera para la Obra de Auxilio Social, seguida por el Patronato Nacional Antituberculoso, apoyo a las instituciones de la Beneficencia General, por lo tanto, a los organismos de asistencia social pública, que se encuentren en un eventual contexto de dificultades económicas. Son estas las principales razones de ser de este fondo. Clarificador de la dimensión financiera e institucional que este fondo adquiere es el hecho de que por decreto de 14 de junio de 1962, el fondo pasa a la categoría de organismo autónomo, lo que representará la creación de un consejo de administración, constituido por un presidente (el titular de Ministerio de la Gobernación, pudiendo delegar la función), un vicepresidente (el director general de la Beneficencia y Obras Sociales), aparte de un conjunto de vocales y un secretario[941].

Como se entiende, incluso en la financiación del Auxilio Social asume una relevancia particular. El régimen se esfuerza por articular toda la acción de apoyo a las poblaciones en torno al Auxilio Social, con el propósito de engrandecer su política social a una dimensión que cubra toda España, o por lo menos dando muestras de eso. Comprobamos este intento en la convergencia que el régimen impone, en sus primeros años, de que todo lo que esté relacionado con asistencia deberá ser tutelado por el Estado, así como la determinación de que todos los recursos financieros provenientes de instituciones de beneficencia anteriores al régimen deben de estar centrados en el Fondo de Protección Benéfico-Social que, por su vez, alimentará el Auxilio Social[942], aunque este organismo camine para una

[941] MARTÍN, 1967: 137-139.

[942] Ley de 2 de marzo de 1939, Aranzadi: 254.

mayor autonomía financiera. El Estado otorga otros beneficios al Auxilio Social, como por ejemplo, las franquicias postales, la exención total de impuestos y aun el beneficio de subsidio del Fondo de Protección Benéfico-Social[943]. Solamente está permitido a las Delegaciones Provinciales del Auxilio Social solicitar apoyo financiero al fondo citado cuando, en el balance mensual de actividad, se concluya un déficit.

En lo que respecta al Fondo Nacional de Asistencia Social es de creación posterior, pues será instituido por la Ley 45, de 7 de julio de 1960[944]. En las palabras del articulado, con el objetivo de contribuir «al mejoramiento de las condiciones de vida de la población española y ayudar a los establecimientos de la beneficencia general y particular»[945]. De 1962 en adelante, este fondo pasará a ser financiado directamente a través de los presupuestos del Estado[946], como Fondo de Protección. Como el articulado estipula, el propósito principal de aquel Fondo pasa por el apoyo a las instituciones de beneficencia públicas y privadas, financiando particularmente ancianos enfermos, cantinas infantiles, entre otros[947]. Así, los elegibles para beneficiarse de este apoyo social serán ancianos, enfermos crónicos, discapacitados totales con determinada edad y sin poder económico, jóvenes pobres y con retraso, oriundos de familias sin medios para los internar debidamente para buscar su restablecimiento. Se constituye una comisión para la gestión de este Fondo, o mejor, se forma un plenario compuesto por: ministro de la Gobernación, 2 vice-presidentes (el subsecretario de la Gobernación y el director general de la Beneficencia y Obras Sociales), 2 representantes del Ministerio de Hacienda, el director general de Sanidad y Administración Local, el secretario-general técnico del

---

[943] ORDUÑA, 1996: 222 y 230. Para una comprensión más completa del Auxilio Social, véase también: ORDUÑA, 1996.

[944] Por el decreto 172, del 26 de enero de 1961, será instituido y regulada la composición del patronato del Fondo, o sea, de la instancia gestora del mismo.

[945] MARTÍN, 1967: 140.

[946] GARCÍA, 1990: 426-427.

[947] A título de ejemplo, algunas iniciativas apoyadas por este fondo: residencias para menores de edad y ancianos, guarderías, comedores para embarazadas, entre otros: ALONSO; GONZALO, 1997: 79.

Ministerio de la Gobernación, o otros por delegados, un representante del Ministerio de Trabajo, 3 representantes de la Secretaría General del Movimiento (1 de la Sección Femenina y otro del Auxilio Social), 2 representantes de la estructura eclesiástica y 2 representantes de las instituciones públicas y privadas de asistencia indicados por el ministro de la Gobernación[948].

Al otro lado de la frontera, podemos afirmar que en el Salazarismo, la financiación de la asistencia es conseguida siguiendo una jerarquía de contribuciones, que había consagrado su límite en los ahorros del propio individuo. En segundo lugar, y si fuese necesario, recurrirá a su familia. Se tal no es suficiente, los eventuales seguros sociales que la persona pueda haber suscrito, y si nada de lo enumerado colmata la necesidad, entonces solo en ese caso serán implicados los fondos públicos.

En la España franquista, se desarrollan diferentes formas de obtención de fondos, motivadas por la acción estatal. Cada una de las formas de obtención de financiación presenta un destinatario-patrón, o sea, a título de ejemplo, las cuestaciones y los rendimientos arrecadados están pensados y direccionados para las categorías más empobrecidas de la sociedad. Estos están previstos que se celebren periódicamente y en todas las regiones en que el Auxilio Social esté establecido con servicios de asistencia. Las primeras cuestaciones se verifican a finales de diciembre de 1936. Son mujeres que, en días predeterminados, salen a la calle pidiendo a quién pasa un mínimo de 30 céntimos de peseta a cambio de un emblema conteniendo los más diversos símbolos nacionalistas. Cada una de las postulaciones debería de ser anunciada de víspera, indicando cual es el emblema a obtener por las contribuciones[949], realizándose primeramente a cada quincena, y posteriormente cada mes o dos meses[950]. Designar por cuestaciones será, quizás, un eufemismo, pues la contribución es

---

[948] MARTÍN, 1967: 140-142.

[949] ORDUÑA, 1996: 213.

[950] Según Mercedes Sanz Bachiller, en entrevista de 1937, por cada cuestación realizada se conseguía, en media, 300.000 pesetas: ORDUÑA, 1996: 214.

obligatoria, como obligatorio es el uso de los emblemas para, por ejemplo, entrar en lugares públicos y cafés, restaurantes, espectáculos… bajo pena de ser multado, el español no caritativo. Las multas oscilan entre 25 y 200 pesetas, en caso de reincidencia, aunque un control más rigoroso de los emblemas solamente se inicia a partir de 1942[951]. Así, las cuestaciones para la asistencia adquieren en España franquista un multíplice carácter, pues por un lado se constituyen en una clara acción de propaganda política identificando el régimen con el renacimiento de España y, por otro, un fuerte mecanismo de control social… todo contribuyendo para la nacionalización de la beneficencia, en nombre de un efectivo sistema de asistencia social público.

Otro medio de financiación de la asistencia es la designada Ficha Azul. En la práctica, este sistema se basa en la aportación mensual de un valor cuyo cobro es realizado por medio de cupones. El Auxilio Social consigue del Gobierno la legalización de esta forma de contribución a 10 de marzo de 1937, y tal hecho «significaba dar un estatus de legalidad a un sistema de recaudación que, hasta entonces, había sido percibido como el producto de la imposición de unos cuantos falangistas»[952], esto es, la Ficha Azul se constituye igualmente en un avance para la legitimación del Auxilio Social y sus principales impulsores, Bedoya y Sanz Bachiller. Sin embargo, el ejecutivo impone 4 condiciones para su funcionamiento: primera, una especie de contrato entre las partes, celebrado a través de un modelo de impreso, el A-217, debidamente firmado; segunda, los pagamentos deberán ser efectuados en dinero y no en géneros; tercera, las cuotas deberán ser de cuantías fijas, y cuarta, nunca menos de 1 peseta[953]. Esta forma de contribuir para el bien nacional está indicada para las clases medias españolas. Toda la gestión de los fondos recaudados compete a las Delegaciones Locales que, en seguida, remiten los capitales obtenidos para la Delegación Provincial que, por su vez, los encaminará para la Delegación

---

951 *IDEM, Ibídem*: 215.

952 CENARRO, 2006: 47.

953 ORDUÑA, 1996: 216.

Nacional. Las cuantías conseguidas por intermedio de la Ficha Azul son, generalmente, superiores a la de las cuestaciones, direccionándose ese medio de recogida a un público financieramente más abastado.

Subiendo en la jerarquía social, las donaciones representan la forma de conseguir capitales de organismos e instituciones con mayor poder financiero y que, a cambio de la contribución – que no tiene valores estipulados –, demuestran su fidelidad al rumbo político y social de Franco, como es el caso de las instituciones de poder local y autonómico[954]. Por lo tanto, se podría concluir el grado de honestidad por parte de algunas instituciones y élites dirigentes al régimen de Franco mediante la suma ofrecida. Ahora, ante la idiosincrasia de este medio de financiación, es muy amplia su base de apoyo así como la geografía de las contribuciones recibidas[955]. Los donativos no son exclusivos de España, pues igualmente del extranjero llegan remesas. Sin perder de vista el potencial publicitario, pero a la vez de control social por el ejemplo dado, el régimen ha de publicar los nombres y cuantías donadas, tanto de personas (singulares o colectivas) con posibilidades financieras más amplias, como de trabajadores asalariados, en una pretendida demostración de su solidaridad y fidelidad inequívocas para con el rumbo de la «comunidad nacional»[956] diseñado por

---

[954] CARASA, 1997: 110-112.

[955] Importa señalar que igualmente del extranjero y no solo de regímenes ideológicamente afines con el español como era el caso del Salazarismo, vinieron contribuciones para el desarrollo del trabajo y apoyo prestado por el Auxilio Social, lo que además comprueba la credibilidad de la acción de este organismo: ORDUÑA, 1996: 220. Hay una nota de envío y llegada a Barcelona de un cargamento de 2297 toneladas de alimentos proveniente de Portugal, en abril de 1939, en el ámbito de los designados Comités de Amigos de Auxilio Social, que se instituyeron en diversos países, particularmente en el mundo anglosajón. Además, el embajador español en Lisboa, José Erice, había ya conseguido en octubre de 1937 recaudar dos mil y quinientos escudos. CENARRO, 2006: 25. A este proposito, «o Estado português (...) não hesitaria, como não hesitou, em intervir descaradamente num conflito alheio – a Guerra de Espanha». LOFF, 2008: 205. Y a este respecto, la Legión Portuguesa participó en el conflicto al lado de la facción franquista, directamente, con un contingente de cerca de 20.000 hombres, conocidos por los «Viriatos», que partieron para España en noviembre de 1936. Cf. LÉONARD, 1998: 92 y 148. Como conclusión, y llamando a la colación Hipólito de la Torre Gómez, «Portugal (...) prestan al bando de Franco un apoyo decidido, precoz, continuado y generoso, lo que sin duda favoreció (...) la victoria de la causa "nacional".»: TORRE, 2003: 271. Véase, igualmente, OLIVEIRA, 1995: 49.

[956] « tenir ben present que la concepció franquista de "comunitat nacional" implicava la depuració i la consegüent exclusió de tots aquells que apareixien com els seus enemics.» MOLINERO, 2005b: 37.

el régimen de Franco[957]. Importa referir que las cuestaciones, la Ficha Azul y los donativos son mecanismos de financiación directamente mimetizados del régimen nazi[958], lo que releva para un claro encuadramiento del régimen franquista, especialmente en lo que respecta a las políticas sociales, en el ámbito de los eurofascismos.

En lo que concierne a la Caja de Compensación Nacional, esta es creada aun durante la Guerra Civil, con el objetivo de solucionar posibles problemas económicos en zonas aun cerca de la frente de combate o recientemente restadas al dominio republicano. Aquellas regiones que no necesite de tanto apoyo deberán canalizar sus excedentes financieros para las zonas más carenciadas, por eso la noción de compensación. Por último, importa referenciar que las Diputaciones Provinciales, que se constituyen en entidades superiores y coordinadoras de los Ayuntamientos, desarrollan un papel importante en el apoyo y organización de las medidas de asistencia en la España franquista, no obstante su dependencia del todopoderoso poder de los gobernadores civiles, además de presupuestos muy menguados[959].

Como conclusión, presentamos algunas lecturas. Y la primera se relaciona con valoración de la familia en esta vertiente de la protección social española: la máquina estatal y la política falangista hacen relegar para un segundo plano – solo en el discurso – la acción benefactora de la Iglesia que, durante siglos, había desempeñado uno o mismo el papel fundamental en el auxilio a la sociedad. Franco se esfuerza, desde el inicio de su gobierno, por hacer sentir que la iniciativa y voluntad de acción asistencial resulta de la patria nacional, del nuevo ideario político y del partido, y no fruto de la acción católica. Sin embargo, en un rasgo legislativo de conciliación, y sabedor de la importancia pública, social e influencia que la Iglesia detiene ante las bases sociales de apoyo al régimen (aunque no para todo el conjunto de la sociedad española), este declara en

[957] Cf. CENARRO, 2006: 22.

[958] Cf. *IDEM; Ibídem*: 46.

[959] Cf. RIQUER, 2010: 63 y ss.

su Fuero de los Españoles que «el Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y los particulares»[960]. Siendo cierto que, por lo menos en la primera fase del régimen entre 1939 y 1957, tal disposición poco más será que letra muerta. Esta disposición legal se reviste de una importancia meramente política. Sin embargo, la prueba de que no hay un corte efectivo con la Iglesia en su acción benemérita, las formas desarrolladas por el Auxilio Social de reunir capitales, como las limosnas y donativos, entre otros, que configuran prácticas seculares emprendidas por la organización religiosa[961]. Con el tiempo, el cariz religioso y católico resurgirá más abiertamente dentro de la asistencia franquista. El régimen camina, por lo tanto, en el sentido de la politización e instrumentalización de la caridad, en aquello que presenta a la sociedad como asistencia social nacional. En el caso portugués, no entendemos cualquier demarcación del Estado ante la acción asistencial promocionada por la Iglesia. Por el contrario, constituye un entendimiento para Salazar que la asistencia debe de estar en las manos de otro, de la Iglesia en concreto, no obstante el régimen fue legislando y, por lo tanto, implicándose cada vez más directamente en la construcción de una malla pública de asistencia social.

Una otra característica de la asistencia. Toda la construcción de un modelo de protección social bajo el régimen de Franco estuvo asentado en el concepto de justicia social, mejor dicho, en un nuevo concepto de justicia social[962], que apuesta mucho más en el corporativo que en el comunitario y en una justicia más familiar que individual, luego, más nacional que social[963]. Es una justicia que da forma y organiza, más que concretiza.

[960] Fuero de los Españoles, Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1945, Capítulo Tercero, art. 29º, en «Leyes Fundamentales del Estado Español», 1964: 7.

[961] CARASA, 1997: 121.

[962] Franco declara en visita a Coimbra, Portugal, que: «Asistimos a una revolución más trascendental que la que pudo representar la Revolución francesa. Vivimos en una era social que no podemos desconocer y sobre las otras formas del Derecho elaboradas y perfeccionadas a través del tiempo se levanta el Derecho social pidiendo un puesto de primacía.» FRANCO, 25.10.1949: 105-106.

[963] CARASA, 1997: 124.

Además, «es un objetivo político del espíritu nacional sindicalista, que sirve para legitimar todo un aparato de control institucional de un partido único»[964].

Políticamente, ¿cuál es el mayor objetivo que los regímenes ibéricos pretenden alcanzar con la política de asistencia social? Una transacción: los Estados dan asistencia que, por su vez, crea en quien la recibe una postura de lealtad al régimen, o sea, la adhesión a la idea de colectivo y de una nación. Los Estados se vinculan la asistencia, pero no como un avance rumbo a un Estado de Bienestar, pero si como el derecho que el Franquismo y el Salazarismo detienen de usufructo de un medio más para controlar las respectivas sociedades, y no al revés, sin espacio para una conciencia de la sociedad que se impone y proyecta en los regímenes[965]. El derecho de controlar la sociedad por el régimen de Franco encuentra en el control de la asistencia una otra estrategia para legitimarse y para direccionar la vida social:

> «Hemos invertido los términos del dilema, ya no es el Estado el que debe proporcionar la seguridad a los ciudadanos, es la masa social la que ha de apoyar con su movilización asistencial una concepción estatal totalitaria.»[966]

La política social franquista presenta, entonces, el gran propósito de conseguir éxitos para el enraizar del régimen, la real mejora social del país es accesoria. Por lo tanto, la construcción de un Estado social no es una prioridad, antes la construcción de un discurso y de un aparato de un Estado con preocupación y concretizaciones sociales. Escuchemos a Franco

---

[964] *IDEM, Ibídem*: 125.

[965] «No podemos decir (...) que se trate de una avance en la dirección de lo público, porque más bien consiste su estrategia en el aprovechamiento político, particular por tanto, de los recursos asistenciales puestos al servicio de una causa política y religiosa» *IDEM, Ibídem:* 147.

[966] *IDEM, Ibídem*: 137.

sobre este propósito: «En estos años tres tareas se nos presentaban: una, política, otra, económica, y una última, social.»[967]

Incluso dentro del campo del apoyo social, el régimen español gradúa como orden de intervención, primeramente, las necesidades espirituales y solamente después las materiales, lo que demuestra la conexión Estado-Iglesia, así como la inclusión de un campo de actividad, el religioso, que en un estado democrático y laico, no se constituiría área para el poder público. Así, el régimen recurre a la Iglesia y al credo católico como interlocutor con la sociedad, en lo que consideramos como una instrumentalización de la Iglesia al servicio del Franquismo, como analizamos anteriormente:

> «Lo primero que para nosotros se presentaba en el orden social era salvar al hombre atendiéndole en sus más urgentes necesidades; las espirituales, liberándole del divorcio (...) Las materiales, asegurándole asistencia médica y farmacéutica (...), un trabajo seguro y honrado»[968].

Para terminar, reforzando el carácter secundario de lo social en la *praxis* política, por tantas ocasiones referenciado como algo fundamental, Franco se afirma consciente de que antes de lo social existen otras prioridades en la acción del Nuevo Estado:

> «Yo ya sé que hay injusticias sociales que corregir y que vamos corrigiendo; pero hay una cosa principal: hay que salvar la economía»[969].

---

[967] FRANCO, 14.10.1954: 524.

[968] *IDEM*, 31.12.1956: 269.

[969] *IDEM*, 01.05.1956: 189.

2.12. La realidad de los números de la política social ibérica

Este subcapítulo tiene como propósito aportar al lector algunos elementos estadísticos, para que sea posible averiguar lo que representaron, financieramente, para los regímenes sus políticas sociales. El cálculo será presentado en intervalos de 3 años, iniciándose en el año a partir del cual disponemos de información completa sobre los gastos en el área de la previsión y de la asistencia social.

En Portugal, afirmamos que a partir de 1935 se instituye, de hecho, un sistema de seguros sociales obligatorios. Así, importa percibir en qué medida la implantación de los seguros sociales se tradujo en la realidad portuguesa. Para ello, atendamos a la evolución del universo de las instituciones de previsión social y el número de beneficiarios, entre 1935 y 1959, permitiendo evaluar el ritmo de desarrollo de la red de previsión.

Tabla 1. Evolución de las instituciones de previsión social y número de inscritos

Año	Cajas Sindicales de Previsión Casas del Pueblo Casas de los Pescadores Cajas de Jubilación o Previsión (todas de inscripción obligatoria)	Número de inscritos
1938 (primer año con datos completos)	289	142.747
1941	387	297.726
1944	572	578.982
1947	603	904.167
1950	602	1.007.218
1953	609	1.085.647
1956	618	1.208.775
1959	651	1.356.289

Fuente: *apud* PEREIRINHA; CAROLO, 2009: 12.

Es notorio un crecimiento de los números de beneficiarios de la previsión social hasta el final de la década de 1940: entre 1938 y 1947 se constata un crecimiento acentuado del universo de población integrada en algún ramo de la previsión social obligatoria, siguiéndose, entre el final de la década de 1940 y los finales de los 50, una progresión más moderada de los beneficiarios. Al inicio de la década de 50, el Estado Novo consideraba que su función relacionada con el desarrollo de la red de previsión, asumida en la década de 1940, estaría completada, o en un nivel satisfactorio. En

1959, la población portuguesa cubierta por la previsión social rondaba el 21%[970].

Una vez conocido el universo de portugueses que, durante el Salazarismo, se encontraron integrados en la previsión social, importará, ahora, comprender qué representó la previsión como gasto:

Tabla 2. Evolución del gasto por riesgos sociales

Año	**Invalidez y vejez**	**Muerte**	**Supervivencia**	**Sanidad y Subsidio de enfermedad**	**Abono de Familia**	**Gasto social total** (unidad: miles de escudos)
1938	4514	5567	27.087	3382	X	40.550
1941	27.780	7116	33.566	4202	X	72.664
1944	26.440	12.262	50.233	6786	X	95.720
1947	31.968	12.831	66.113	32.665	X	143.577
1950	51.138	18.830	81.443	140.923	335.543	627.877
1953	469.175	19.835	90.992	142.799	372.457	1.095.258
1956	583.350	24.425	105.710	166.893	523.381	1.403.759
1959	680.830	32.756	117.544	250.448	691.246	1.772.824

Fuente: *apud* PEREIRINHA; CAROLO, 2009: 21.

Los datos demuestran un aumento del gasto social, tanto por tipología de riesgo como por año. De los subsidios atribuidos, aquel que evidenció un mayor de volumen de crecimiento fue el de invalidez y vejez, entre 1938 y 1959, cerca de 151 veces. Por otro lado, el abono de familia

[970] Cf. PEREIRINHA; CAROLO, 2009: 14.

fue el que demostró haber tenido el menor refuerzo en su dotación financiera, con un crecimiento que se aproximó a la duplicación de su valor inicial. En cuanto al gasto social total, su crecimiento fue notorio a lo largo del período del Estado Novo que analizamos: el aumento de los valores financieros entre 1938 y 1959 representó cerca de 12 veces en comparación con su valor inicial.

Posicionemos, ahora, el gasto del Estado con respecto a la previsión social, en relación al total del gasto social.

Tabla 3. El gasto público en previsión social en relación con el gasto social total[971]

Año[972]	**Gasto social total (previsión)** (unidad: miles de escudos)	**Gasto social del Estado** (unidad: miles de escudos)	**Porcentaje del gasto social total asegurado por el Estado**
1948	1.024.147	319.098	31,1%
1951	1.291.346	375.805	29,1%
1954	1.498.136	441.423	29,4%
1957	1.775.097	491.546	24,2%

Los datos verifican la escasa parcela que el Estado Novo asumió con los encargos de la previsión social. Sin contribuir para las pensiones y subsidios concedidos por las Cajas Sindicales de Previsión, Cajas de Jubilación o Previsión, ni para las Asociaciones de Socorros Mutuos, su inversión en la previsión social se contabilizaba a través de los funcionarios públicos. En 1948, el gasto social del Estado en previsión rondaba un tercio

[971] Los datos del gasto fueron recopilados a partir de: PEREIRINHA; ARCANJO; CAROLO, 2009: 19.

[972] Los datos del gasto social estatal solo fueron publicados a partir de 1948.

del total, reduciéndose a menos de un cuarto en 1957, lo que genera una media del 28,4% para el período de análisis.

Posicionemos, a continuación, el gasto que el Estado asumía en previsión social con respecto a los valores totales del gasto público del Estado portugués, recurriendo a los datos recogidos en los presupuestos del Estado:

Tabla 4. El gasto público en previsión social en relación com el total del gasto público

Año[973]	**Total del gasto público**[974] (unidad: miles de escudos)	**Gasto social del Estado**[975] (unidad: miles de escudos)	**Porcentaje de gasto social total asegurado por el Estado**
1948	5.549.454.931	319.098	0,0057%
1951	5.315.227.519	375.805	0,0070%
1954	7.061.251.660	441.423	0,0062%
1957	7.997.529.225	491.546	0,0061%

[973] Los datos del gasto social solo fueron publicados a partir de 1948.

[974] Presupuesto para 1948: Decreto nº 36.708, en *Diário do Governo*, nº 303, 31.12.1947, suplemento: 1416. Presupuesto para 1951: Decreto nº 38.145, en *Diário do Governo*, nº 269, 30.12.1950, suplemento: 1409. Presupuesto para 1954: Decreto nº 39.506, en *Diário do Governo*, nº 290, 31.12.1953, suplemento: 1679. Presupuesto para 1957: Decreto nº 40.928, en *Diário do Governo*, nº 278, 22.12.1956, suplemento: 1969.

[975] Los datos del gasto fueron recopilados a partir de: PEREIRINHA; ARCANJO; CAROLO, 2009: 19.

Tabla 5. El gasto público en asistencia social en relación con el total del gasto público

Año[976]	Total del gasto público (unidad: miles de escudos)	Gasto con asistencia social (unidad: miles de escudos)	Porcentaje del gasto con asistencia social ante la totalidad del gasto público
1933	2.133.424.128	235.662	0,01%
1936	2.587.157.000	75.101.427	2,90%
1939	2.813.255.292	78.493.292	2,79%
1942	2.850.395.133	89.548.892	3,14%
1945	3.982.101.370	120.905.092	3,03%
1948	5.549.454.931	193.855.520	3,49%
1951	5.315.227.519	227.693.980	4,28%
1954	7.061.251.660	290.107.040	4,10%
1957	7.997.529.225	407.671.200	5,09%

De las Tablas 4 y 5 resulta una interpretación inequívoca: el Estado Novo invirtió considerablemente más en asistencia que en la previsión social. De hecho, como sustentamos a lo largo del texto, el régimen salazarista asumía que en la asistencia el poder político tendría una

976 Presupuesto para 1933: Decreto nº 21.426, en *Diário do Governo*, nº 151, 30.06.1932: 1320 y 1326. Presupesto para 1936: Decreto 26.177, en *Diário do Governo*, nº 304, 31.12.1935, 2º suplemento: 2000 y 2006. Presupesto para 1939: Decreto nº 29.320, en *Diário do Governo*, nº 303, 30.12.1938, suplemento: 1767 y 1777. Presupesto para 1942: Decreto nº 31.832, en *Diário do Governo*, nº 303, 30.12.1941, suplemento: 1436 y 1476. Presupesto para 1945: Decreto nº 34.349, en *Diário do Governo*, nº 288, 29.12.1944, suplemento: 1349 y 1351. Presupesto para 1948: Decreto nº 36.708, en *Diário do Governo*, nº 303, 31.12.1947, suplemento: 1416 y 1418. Presupesto para 1951: Decreto nº 38.145, en *Diário do Governo*, nº 269, 30.12.1950, suplemento: 1409 y 1411. Presupesto para 1954: Decreto nº 39.506, en *Diário do Governo*, nº 290, 31.12.1953, suplemento: 1679 y 1681. Presupesto para 1957: Decreto nº 40.928, en *Diário do Governo*, nº 278, 22.12.1956, suplemento: 1969 y 1971.

intervención directa, costeando los apoyos sociales, en caso de verificarse esa necesidad. El peso relativo de los gastos en la asistencia, de media un 3,20% durante el período analizado, revela una mayor implicación del régimen en la financiación de esta vertiente de la política social. En cuanto a los cargos que tuvieron los gastos en previsión sobre las cuentas generales del Estado, estos son residuales, una vez que solo se dispensaba capital para las cotizaciones obligatorias de sus funcionarios. Se comprueba la coherencia con el discurso político, cuando se afirma que la previsión sería responsabilidad directa de los interesados, quitándose el Estado de obligaciones en esas funciones.

Consideremos los números españoles para posicionar el gasto social con la previsión y la asistencia social ante el total del gasto público estatal. Tratando los datos relativos a la previsión, por supuesto se evidencia, en el Franquismo, un volumen de gasto superior al salazarista, lo que se explicará por la diferente capacidad económico-financiera de España, así como por el mayor número de habitantes, o sea, de contribuyentes.

Tabla 6. El gasto público con la previsión social en relación con el total del gasto público en España

Año[977]	Total del gasto público (unidad: miles de pesetas)	Gasto social del Estado (unidad: miles de pesetas)	Porcentaje del gasto social asegurado por el Estado en gasto público
1944	12.956.824.879	125.507.400	0,96%
1947	14.223.254.787	228.198.400	1,60%
1950	17.940.872.075	172.068.600	1,03%
1953	22.745.646.520	210.276.455	0,92%
1956	35.832.671.087	155.479.450	0,43%
1959	48.004.958.031	193.582.434	0,40%

977 No disponemos de Presupuestos del Estado completos para el período anterior a 1944. Presupesto para 1944: Ley de 30 de diciembre de 1943, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 365, 31.12.1943: 12400-12484. Presupesto para 1947: Ley de 31 de diciembre de 1946, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 1, 01.01.1947: 1-66. Presupesto para 1950: Ley de 22 de diciembre de 1949, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 357, 23.12.1949: 5317-5366. Presupuesto para 1953 (bienio 1952-1953): Ley de 19 de diciembre de 1951, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 355, 21.12.1951: 5741-5765. Presupuesto para 1956 (bienio 1956-1957): Ley de 22 de diciembre de 1955, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 357, 23.12.1955: 7742-7764. Presupuesto para 1959 (bienio 1958-1959): Ley de 26 de diciembre de 1957, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 323, 27.12.1957: 1356-1432.

Tabla 7. El gasto público en asistencia social en relación con el total del gasto público en España

Año[978]	**Total del gasto público** (unidad: miles de pesetas)	**Gasto en asistencia social** (unidad: miles de pesetas)	**Porcentaje del gasto social asegurado por el Estado en el gasto público**
1944	12.956.824.879	10.281.007	0,07%
1947	14.223.254.787	253.978.494	1,80%
1950	17.940.872.075	215.392.483	1,21%
1953	22.745.646.520	224.562.317	0,98%
1956	35.832.671.087	222.613.215	0,62%
1959	48.004.958.031	209.680.165	0,43%

Los datos que recopilamos evidencian algunas interpretaciones. Desde luego, la relevancia totalmente marginal, bajo el punto de vista financiero, que la previsión y asistencia social tuvieron para el Estado franquista. El discurso social producido por el régimen, que engrandecía su «estado social» y que este materializaba en una efectiva mejora de la calidad de vida de los españoles, no encuentra sustento en los números del gasto, quedando casi siempre por debajo del 1% de la totalidad de los gastos públicos. Por otro lado, no se verifica una marcada diferencia entre los porcentajes de los valores invertidos en la previsión y en la asistencia social, como se verifica en comparación con el caso portugués, en el cual el gasto en asistencia es, porcentualmente, mayor de lo que es con la previsión social.

Una última consideración. Afirma Comín que, «La poca precisión con que se aborda normalmente la utilización de las cifras históricas del sector

[978] Las fuentes de estos datos coinciden con las de la Tabla 6.

público español ha llevado al confusionismo entre los investigadores: sus magnitudes no coinciden»[979]. Creemos que esta realidad puede aplicarse, igualmente, a la realidad portuguesa. Sin embargo, este breve punto de la tesis tiene el propósito de proporcionar apenas una ayuda para un futuro estudio más profundo sobre la realidad de los números de la política social de los regímenes ibéricos. Consideramos probado según nuestra interpretación que el discurso social de los regímenes ibéricos se traduce, principalmente, en retórica demagoga, una vez que las inversiones financieras del Estado efectivamente materializadas en la previsión y en la asistencia social están muy por debajo de los valores totales del gasto público de ambos "Estados Nuevos". Por lo tanto, la realidad desmiente el discurso social.

[979] COMÍN; DÍAZ, 2005: 875.

CAPÍTULO 3

LO SOCIAL EN EL DISCURSO POLÍTICO DEL FRANQUISMO Y DEL SALAZARISMO:

principales vectores retóricos de la construcción de la política social.

«Pedimos a Dios que nos dé acierto y nos preste ayuda en el desempeño de nuestro servicio (...) en lo objetivo de la modificación de las leyes, sino en lo subjetivo de la transformación de los espíritus.»

GIRÓN, en *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 11.

3.1. Los principales vectores retóricos de la construcción de la política social

Una nota previa se impone con el propósito de aclarar el lector relativamente a un notorio desequilibrio que se encontrará en seguida. Desequilibrio entre la masa de discursos en torno a las cuestiones sociales producidos por Francisco Franco, y las diminutas, casi circunstanciales, referencias a la materia producidas por Oliveira Salazar. En este momento, nos gustaría dilucidar que tal no se debe a una menor o menos profunda pesquisa histórica y bibliográfica por parte del autor de este trabajo, pero si a la constatación de que Salazar es mucho menos prolijo relativamente a la política social[980] que su congénere español. Esta circunstancia, especialmente en lo que respecta a las cuestiones sociales, no la entendemos como casual. Sí entendemos, como el espejo de dos posturas distintas en cuanto a la importancia, al papel que la política de apoyo y protección social ocupa dentro del conjunto de las políticas públicas de gobierno. Consideramos, después del camino recorrido, que Franco elige desde los inicios de la Guerra Civil lo social como principal arma contra los opositores y sobre todo como "prueba" del empeño, acción y benevolencia del nuevo régimen para con los españoles. De los años 30 a los 60, lo social nunca desaparece del discurso oficial, en una opción política no por unanimidad, pero por fuerte mayoría consensuada.

[980] Salazar, se autocomenta y afirma que: «Como sou dos chefes de governo que menos falam, levo tempo a arranjar matéria para um livro de *Discursos*.» SALAZAR, noviembre de 1943: V (prefácio al Vol. III de sus «Discursos»).

En Portugal, Salazar habla sobre la acción social de su Estado de vez en cuando, cuando es necesario, pero no entendemos que haga de esta materia "tarjeta-de-visita" de su Estado Novo, contrariamente al Franquismo, que consideramos que hace de sus políticas sociales mucho más que su presentación, pero si una marca identitaria. Por lo tanto, no obstante varias similitudes entre la construcción de las políticas sociales de ambos regímenes, el valor político y su respectivo lugar que cada dictador confiere a las políticas de consenso, aliada a las distintas personalidades de un dictador civil, académico y rural[981], y de otro militar, (más) populista y algo más cosmopolita, originan un volumen de discursos diferenciado.

El discurso político. La política. En la particularísima visión de Franco:

> «una política es esencialmente una doctrina, un sistema moral, un método, una acción organizada y sin desmayos, unos equipos dirigentes con vocación de servicio, imaginación creadora y sentido realista de la eficacia y el asentimiento de un pueblo que ama y ha permanecido fiel a sus tradiciones, solidario a vida y muerte con su destino y con un fuerte y alentador sentido de la unidad nacional.»[982]

La voz de un régimen que pretende ser escuchado y, más profundamente que esa aspiración, que pretende ser comprendido (menos), aceptado (más) y respectado (sobre todo), esperando que las voces de la masa española respondan en unísono afirmativo, al sentimiento y a las

[981] Al respecto de la naturaleza y características de las alocuciones de Salazar, Costa Pinto presenta una visión sobre la misma y en la cual nos reflejamos: «Os seus [Salazar] discursos constituíram, na sua simplicidade sistemática e cartesiana, o único breviário do seu pensamento político. Falando sempre para as elites, mesmo quando os governadores civis mobilizavam a província de comboio, Salazar manteve, contra ventos e marés, os seus princípios: a negação da democracia e dos partidos, um corporativismo reativo às mudanças econômica [sic] e social; o integrismo colonial. Salazar conservou sempre alguns traços ideológicos centrais, que derivaram do magma cultural do qual proveio: o integrismo católico, de matriz tradicionalista e antiliberal, num contexto de laicização e modernização acelerada que para ele simbolizava a república implantada em 1910.» PINTO, 2008: 35. Esta formación ideológica le condicionó el estilo de su mando y postura: «Nem lhe agradava a chefia carismática. Frio e racional, recusava os apelos à irracionalidade inflamada.» CRUZ, 1988: 60. Señalamos, sin embargo, que el carisma difícilmente será una característica pasible de desarrollo, antes si una condición innata traducida por una capacidad de generar empatía que, de hecho, no parece haber acompañado a Salazar.

[982] FRANCO, 31.12.1959: 713.

propuestas nacionalistas que el Franquismo presenta. De este modo, «se elaboró un discurso para obtener o aumentar el apoyo de franjas amplias de la población (...) un potente discurso en torno a la justicia social, porque (...) sólo un estado que pueda afirmar haberse hecho cargo del problema de la pobreza tiene legitimación para reprimir las inquietudes sociales»[983]. Además, tratándose de un régimen autoritario, el discurso de sus actores políticos, escuchado de viva voz o retransmitido por los medios de comunicación social, es, a la época, el único discurso, por lo que tantas veces repetido se configura para muchos como un efectivo retrato de la realidad y política social españolas.

Antes de proseguir, importará notar que, en España, las alocuciones públicas acerca de la cuestión social y de las consecuentes políticas sociales son compartidas por el Caudillo y por el titular de la cartera del Trabajo. En Portugal, debido a la inexistencia de un ministerio que tutele directamente la implementación de las políticas sociales (desde 1933 hasta 1950), usan de la palabra sobre esta materia Salazar y los titulares de la Subsecretaria de Estado de las Corporaciones y Previsión Social.

Analicemos los principales vectores en los que se encuadra el discurso social de Salazar y Franco. La tónica primera del discurso social ibérico es, llamémosle, la crítica publicitaria. ¿Por qué? Los nuevos regímenes critican a la República que los precedió, argumentando que el régimen democrático nada había hecho en pro de los españoles y portugueses, de esta forma abriendo espacio para que la acción social franquista y salazarista "brille", si en nada más en la rica y cuidada retórica de los agentes políticos. Reiteradamente se desbarata la obra social republicana, pues de esta forma tendría más valor la política social "ofrecida" por los nuevos regímenes a España y a Portugal, por oposición a lo que nada se había hecho anteriormente en este campo, dirá el discurso oficial. En España, la verdad es que, no obstante que la práctica legislativa y política restaure, adaptando, medidas republicanas, Franco destaca

[983] MOLINERO, 2006: 94.

siempre el vacío que había antes y lo mucho que ahora se habría de desarrollar:

> «Y hasta en el campo de lo social, antes abandonado a la lucha de clases, se estudian avances y programas que pretenden establecerse al amparo del régimen autoritario en que hoy se desenvuelven.»[984]

> «Yo puedo aseguraros que la situación económico-social de España no admite espera, y el desgobierno de tantos años nos presentaba los problemas con caracteres de catástrofe.»[985]

> «Aquella malladada República que pretendieron llamar de trabajadores; pero de tan menguada visión economisocial [sic], que comenzó su labor por paralizar todas aquellas obras de comunicaciones, riegos y pantanos que la Dictadura [de Primo de Rivera] había proyectado, provocando la miseria social, y muchísimos millares de trabajadores sin trabajo fueron el corolario natural y el estigma de toda su obra de desgobierno.»[986]

El ministro del Trabajo, Girón de Velasco, proclama, por su vez, asumiendo el liderazgo del área de intervención política que el régimen quiso publicitar como su prerrogativa exclusiva, su marca más importante, pretendidamente antónima de los rumbos sociales republicanos:

> «La característica del Estado español fundado el 18 de julio de 1936 (...) es la característica social, que prima sobre todas las demás en *nuestra generación política*»[987].

De aquí arranca el discurso-acción social franquista. Partiendo de este mote, una piedra de toque de las intervenciones de Girón y de Franco que

[984] FRANCO, 17.03.1943: 14.

[985] *IDEM*, 14.05.1946a: 218.

[986] *IDEM*, 16.05.1952: 116.

[987] GIRÓN, 22.05.1951: 7. La cursiva es nuestra.

es utilizada para reforzar, por contraste, la obra social del régimen, se evoluciona la crítica al vacuo social que supuestamente representado o régimen republicano precedente. Este modelo de oratoria, bien como esta tesis son presentados y defendidos en diversas ocasiones, a lo largo de la década y media en la que Girón se encuentra en funciones. Citamos un pasaje del discurso hecho a 3000 trabajadores (cifra oficial) de Valencia, en 1952:

> «En esta lucha social nos hemos encontrado con una *selva virgen*. No quiero abrumaros con un relato de lo que *los demás no habían hecho*. No quiero recordaros cuánta palabrería vana, excitante y demagógica cubría como una cortina de humo *el desierto de la política social española*. No habían hecho nada. No habían pensado jamás en hacerlo ni unos ni otros, ni derechas ni izquierdas.»[988]

El tiempo y el cambio de circunstancias pueden traicionar un orador. La mencionada declaración de Girón, proferida en 1952, haz tabula rasa de lo que había declarado, por escrito, en 1943, al afirmar en cuanto a la política social «el hecho de que hayan permanecido algunas líneas inmóviles» (véase nota 467), lo que se puede interpretar como un reconocimiento del nuevo régimen de que algo se había operado en los tiempos republicanos, y que el Franquismo no innovará tanto cuanto el discurso oficial pretende hacer creer. Más, el propio Franco declara, en 1937, que: «España no estaba retrasada en lo social. Las leyes no eran malas, pero se ejecutaban mal.»[989]

Este discurso, reconociendo que algún trabajo legislativo se había hecho en el campo de lo social, es raro, pero el hecho de haberlo encontrado, nos permite entender que, en realidad, el Nuevo Estado reconoce alguna obra social a la República. Sin embargo, y recorridos 24

[988] GIRÓN, 26.04.1952: 370. La cursiva es nuestra.

[989] FRANCO, 18.07.1937a: 55.

años, Franco afirmará, ya dentro del padrón discursivo típico pero contradiciéndose con lo que había afirmado en 1937:

> «De la victoria había surgido un poder nuevo e incontestable, que tenía el futuro ante sí, pero que no disponía ni de un solo antecedente válido para la organización del Estado de derecho y de la vida pública.»[990]

Así, hacemos notar las graves incongruencias en el pensamiento y en el discurso, o, como mínimo, la plasticidad del pensamiento político-social de_Franco y Girón, conforme los contextos, lo que mina claramente la visión y la proclamada plusvalía y carácter impar de la política social del Nuevo Estado.

Igualmente del lado portugués encontramos la proclamación de que el Estado Novo es, y no podría dejar de serlo, un estado eminentemente social. Salazar afirma:

> «Quanto a nós que nos afirmamos por um lado anticomunistas e por outro antidemocratas e antiliberais, autoritários e intervencionistas, tão rasgadamente sociais quanto de nós exige o princípio de igualdade de todos perante os benefícios da civilização.»[991]

Después de "establecida" la presunta superioridad del pensamiento social franquista, los intervinientes políticos del régimen invierten en la caracterización de la pretendida naturaleza social del Nuevo Estado. Situémonos a inicios del Franquismo, 1937, tiempo en que camina para su propia institucionalización. Al final del primer año de funcionamiento del Estado Nacional-Sindicalista, en plena Guerra Civil, Franco presenta un balance del trabajo desarrollado, o mejor, corrigiendo la intención del Caudillo, presenta un plan de intenciones para los tiempos próximos, en lo

---

[990] *IDEM*, 18.07.1961: 12.

[991] SALAZAR, 25.05.1940: 236. Salazar incluso afirma que la democracia era una cuestión de moda, o sea, algo pasajero e efímero: «Muito poucas constituições escritas haverá hoje que não se qualifiquem de democráticas. É moda.» SALAZAR, 04.07.1957: 401.

que concierne al desarrollo de apoyos sociales que, en aquel contexto, difícilmente se podrán considerar como una política social concertada:

> «Mientras las armas así hablaron y la juventud enardecida combate, en la retaguardia se labora por una Nueva España (...) leyes sociales justas y generosas son adelanto de la obra social a realizar. El auxilio al obrero parado, en forma de socorro; la exención de los alquileres y del pago de agua y luz a los que se hallan sin trabajo; el mantenimiento de todas las conquistas de las clases trabajadoras; la organización de Cajas de Compensación para llegar a implantar el salario familiar; el auxilio a las familias de los combatientes pobres; la implantación de Día del Plato Único, en solidaridad con los combatientes y en provecho de los familiares y huérfanos de guerra; la organización de los Comedores de Invierno y la de orfelinatos y obras de beneficencia; (...) Esa es nuestra obra en medio de los azares de la lucha.»[992]

Y presentando una visión superior de los principales designios que idealiza para su control de la sociedad, en una entrevista concedida en el mismo día 18 de julio de 1937, Franco sintetiza sus propósitos al nivel del papel social del Nuevo Estado:

> «¿Programa del nuevo Estado en materia social? Primero, supresión absoluta de la lucha de clases, desaparición de las huelgas y «lock-outs»; mantenimiento de la función arbitral hasta ahora encomendada a los jurados mixtos; pronto establecimiento de un Estatuto del Trabajo»[993].

O incluso más tarde, en palabras dirigidas a los mineros de Asturias, en 1946, diciendo y presentando una gradación de libertades:

---

[992] FRANCO, 18.07.1937: 41-42.

[993] *IDEM*, 18.07.1937a: 55. Significativamente, en 1937, Franco se refiere al futuro Fuero del Trabajo como «Estatuto», en lo que entendemos ser una mimetización más del caso portugués que del caso italiano, puesto que Salazar había nombrado Estatuto del Trabajo Nacional, y Mussolini como Carta del Lavoro.

> «Hay una libertad principal, base de todas las libertades, que es la libertad contra la miseria. No existe libertad cuando el hombre está encadenado con la miseria. Primero elevándoos de la miseria, educándoos, dando pan y cultura y luego podremos hablar de libertades»[994],

... en una declaración que critica, simultáneamente, los regímenes antecesores por lo poco hecho anteriormente por el bienestar y dignidad sociales, y, a la vez, indica el camino y propuesta que el Nuevo Estado surcará, rumbo a una mínima equidad social.

No habiendo pasado el régimen portugués, ni Salazar evidentemente, por una guerra civil, la construcción discursiva del Jefe portugués es más serena, menos vistosa y atractiva, y casi siempre menos aplicada a los problemas centrales... No fuese Salazar un académico conservador, sus alocuciones y discursos son "leccionados" con intenciones y en tono pedagógico y doctrinario, en el sentido de proporcionar a quién lo escucha una visión del mundo, la suya. Es más: nótese que el discurso de Franco va en el sentido de la propaganda, de la "oferta" y promesa de comida y cultura, etc. Salazar, jamás sacrificando su austeridad de pensamiento y de medios a un arrebate político-propagandístico, presenta un plan de acción para su gobierno "realista"...

> «Advoguei sempre a política do simples bom senso contra a dos grandiosos planos, tão grandiosos e tão vastos que toda a energia se gastava em admirá-los, faltando-nos as forças para a sua execução. Advoguei sempre uma política de administração, tão clara e tão simples como a pode fazer qualquer boa dona de casa – política comezinha e modesta que consiste em se gastar bem o que se possui e não se despender mais do que os próprios recursos.»[995]

---

[994] *IDEM*, 19.05.1946: 425.

[995] SALAZAR, 09.06.1928: 10-11.

Entrando en la cuestión social, Salazar afirma, igualmente en 1928, que...

> «O problema social é o problema da distribuição da riqueza, que não tem solução vantajosa sem o aumento da produção. (...) só o aumento da riqueza pode favorecer a solução da questão social. Têm os trabalhadores direito a uma melhoria na sua vida, na sua condição? A melhor casa? A mais e melhor instrução? Sem dúvida alguma. O operário português é sóbrio, inteligente, disciplinado, vigoroso, trabalhador, mas inferior muitas vezes sob o ponto de vista técnico.»[996]

Muy pronto en el gobierno (y significativamente con solo cerca de un año de intervalo en las declaraciones), Franco y Salazar centran lo social en su acción política, aunque uno más que el otro, presentando el rumbo de los regímenes encuadrado en el siguiente principio doctrinario:

> «Hoy toda la política de las naciones está caracterizada por lo económico y lo social. Esa es la base de toda la política moderna de los pueblos, porque si la política es el medio de lograr el bienestar máximo de los hombres y la grandeza de su Nación, este bienestar y esta grandeza no pueden venir más que por la vía de la economía, por la justicia de lo social, por un disfrute más equitativo de los bienes que la civilización ofrece.»[997]

Y del lado portugués:

> «Todo o Estado moderno, independentemente da sua fácies política, vai ser dominado pela preocupação do «social», preocupação que há de certamente traduzir-se em intervenções mais ou menos profundas no domínio económico – propriedade e produção –, mas cuja finalidade se cifra em se

[996] *IDEM, Ibídem*: 15.

[997] FRANCO: 13.12.1947: 119-120.

conseguir melhor distribuição da riqueza produzida e na admissão da generalidade dos indivíduos aos benefícios da civilização.»[998]

Acompañando el Franquismo, no nos cabe duda de que entre todas las posibles opciones políticas que el Nuevo Estado puede elegir como el centro de gravedad del régimen, la cuestión social es la elegida[999], aunque más en las palabras que en las acciones. Eso señala Franco, cuando en 1952 afirma que:

«Precisamente el facto social, el ansia social, las necesidades sociales, la seguridad social, es una aspiración legítima que nuestro Estado tomó como bandera desde el mismo momento en que pidió a los españoles la asistencia de su esfuerzo para salvar a España. Todo objetivo político de la mejora de los individuos está encerrado en la seguridad social, en la aspiración social.»[1000]

De hecho, el ansia de mejora social – no confundir con derecho a mejorías sociales – es una circunstancia en permanente cambio, por lo que juntando esta circunstancia a la imposibilidad de la sociedad española de protestar y reclamar, con gran dificultad la falta de cohesión social podrá ser verificada, comparada y corregida, o por lo menos minorada. La única entidad que lo puede hacer será el propio Estado.

[998] SALAZAR, 09.11.1946: 257.

[999] El ideario franquista, que para el efecto aquí asumimos explicado en las palabras de José Luis de Arrese, presenta su visión sobre las causas que supuestamente desencadenaron la denominada Cuestión Social, y que, de acuerdo con el régimen, aun en 1940 se hacían notar: «El problema social, en la amplitud e intensidad con que lo vivimos en nuestros días, se formó en el siglo XVIII por la conjunción de dos grandes desastres, el uno espiritual y el otro económico, traído el primero por el triunfo del materialismo y evéasenciado el segundo por el triunfo de la máquina.» ARRESE, 1942: 13. Por lo expuesto, y en una evéasente lectura historicista, está claro que el régimen se eximia a cualquier responsabilidad en los problemas sociales existentes desde 1939, habiendo "solamente heredado" una situación social negativa, a la cual sería ajeno.

[1000] FRANCO, 15.11.1952: 251.

En este punto, el de "vender" el Franquismo como un estado de profundas preocupaciones sociales, Franco tendrá la inestimable contribución, puesto que en lo que respecta a la política social, una de las caras de la moneda de los soportes del discurso es Franco, la otra será personificada por un militar de aun más joven edad, 29 años. Podemos presentar la idea, ya anteriormente lo referimos, de que la política social franquista solo toma cuerpo, formalmente institucionalizada e ideológicamente pensada, en el momento de la organización del Ministerio de Trabajo. Bien, precisamente en la dirección de este ministerio surge, por nombramiento directo de Franco, el ya aludido y citado falangista José Antonio Girón de Velasco[1001], en mayo de 1941, figura mayor del discurso político y social del régimen[1002], ocupando el cargo hasta 1957, la personificación del pulsar más populista del Franquismo. Además, probablemente, «lo más característico de la familia falangista haya sido su fecunda literatura, su capacidad oratoria»[1003]. La autoconfianza reconocida a Girón constituye uno de los rasgos más impactantes de su largo mandato. Poco tiempo antes de fallecer, décadas pasadas desde su salida del ministerio, conservará aun esa típica postura suya: «ese ministro [él mismo] era un falangista con las ideas doctrinales muy claras y con la certidumbre de que los españoles llevaban más de cien años esperando la hora de la justicia social.»[1004] Volviendo a 19 de mayo de 1941, Girón recibe el nombramiento para titular del Ministerio de Trabajo[1005]. En su discurso de toma de posesión, Girón compromete, por primera vez oficialmente, su futura acción como responsable máximo de la política social franquista con

[1001] Girón vivió entre 28 de agosto de 1911 y 22 de agosto de 1995. Licenciado en Derecho, en 1933.

[1002] Fue publicado, poco después de la toma de posesión, el siguiente elogio: «Cuando José Antonio Girón habla, su voz, profunda y recia como una maza que diera en un cincel apoyado en nuestro pecho, va abriendo nuestro corazón a la esperanza, al amor, a la bondad.» *Revista de Trabajo*, nº 25, noviembre 1941: 573.

[1003] DE MIGUEL, 1975: 187.

[1004] GIRÓN, 1994: 79.

[1005] Girón fue informado por Serrano Suñer, días antes, de la posibilidad de este lugar ser atribuido a Jesús Rivero Meneses. A 17 de mayo de 1941, Franco dijo a Girón, «Girón, va a ser usted ministro de Trabajo»: *IDEM, Ibídem* 76 y 78.

los preceptos doctrinarios de la Falange, de donde procede ideológicamente:

> «La Falange tiene – no descubro con ello ninguna verdad oculta y sí proclamo un axioma elemental – bien caladas sus entrañas por una densa preocupación de lo social. Lo nacional – servicio continuo de la Patria – y lo social – reintegración a la comunidad de la Patria de las masas, que han vivido indiferentes a los puros latidos nacionales – son el doble cimento de nuestra filosofía política.»

En este momento inaugural de su ciclo político, asume las principales directrices que el ministerio intentará colocar en ejecución:

> «He aquí un amplio campo para las obras sociales que el Ministerio rige – seguros ampliables hasta cubrir el riesgo de la enfermedad, y viviendas defendidas en el grado que asegure al productor el marco cristiano y digno de un hogar alegre – y aquellas otras – sindicales o de otro orden – que el Movimiento propulsa.»[1006]

No obstante, en este momento de la historia y en el contexto económico-financiero del régimen franquista – esto es, en el proceso de cicatrización y recuperación económico-social de una Guerra Civil y en pleno curso de una guerra mundial – hablar de política social concretizada difícilmente no será sinónimo de populismo demagógico, en la medida en que el Estado español de poco dispone para ofrecer y para redistribuir a sus

---

[1006] *IDEM*, 19.05.1941, en *Revista de Trabajo*, 21-22, julio-agosto 1941: s/p. Noviembre de 1941 marca el inicio de la acción propagandística por parte de una publicación oficial del ministerio de Trabajo, tornándose la *Revista de Trabajo* en el principal instrumento de afirmación de los méritos auto-reconocidos por Girón. En el referido mes, se cumplió medio año en funciones del primer ministro de la recién criada cartera y la publicación decidió dedicar todo un número a la evocación y elogio de Girón de Velasco. Entre diversos escritos se encuentra un retrato del perfil del falangista, por palabras que explican la adecuación del hombre para el cargo, según la explicación oficial: «Veintinueve años. Cuerpo y corazón de gigante. Pausado, reflexivo, enérgico, afable, leal, disciplinado. Nacido y creado en un hogar profundamente religioso, su educación verdaderamente cristiana le hizo siempre sentir en sus entrañas el dolor de los humildes y de los desgraciados. (...) han bastado unos meses de labor par que su glorioso historial guerrero haya empalidecido ante su labor político social.» *Revista de Trabajo*, nº 25, noviembre 1941: 571 y 572.

ciudadanos. El propio Girón reconoce, aunque indirectamente, en intervención en la constitución de la comisión de reajuste de los precios y salarios, al afirmar que,

> «En esta actual encrucijada económica de la Patria son necesarias medidas excepcionales y urgentes que, de una manera tajante, corten las consecuencias acarreadas por nuestra guerra y la de Europa, a la difícil etapa que cubrimos.»[1007]

Por lo tanto, una política social estipulada por un Estado autoritario en un contexto de fuerte contracción financiera, solo podría resultar en demagogia. Reforzando la interpretación de que la política social franquista se traduce mucho en una política de propaganda social, está la siguiente afirmación de Franco: «el Movimiento (...) tiene soluciones para todos los problemas sociales»[1008]. No se podría colocar el listón más alto. La verdad es que entendemos que la larga duración histórica del régimen Franquista le permite beneficiarse de las circunstancias de la memoria colectiva que suele ser corta y poco criteriosa[1009]. Así, en 1963, Franco afirmará que,

> «Lo social tiene, como lo nacional y lo económico, una interdependencia. El pensar que una nación empobrecida, abandonada, en período de regresión económica, pueda hacer

---

[1007] GIRÓN, junio 1941: 572.

[1008] FRANCO, 02.10.1962: 70.

[1009] Enfrentando a los innumerables discursos proferidos por Franco, encontramos, de hecho, incoherencias en las afirmaciones y en los análisis. Si no incoherencia, tal vez un vislumbre de un revisionismo hecho por el régimen para pensar en la memoria futura. Así, y aduciendo otro ejemplo de la errática y de la variedad de la palabra y de la interpretación de Franco, damos cuenta de tres intervenciones separadas por una década, sobre la naturaleza de la Revolución franquista: «la revolución había de ser lo que el vocablo representa: «cambio violento de las instituciones políticas de una nación y mudanza en el estado y gobierno de las cosas» FRANCO, 17.08.1945: 91. «Hay dos formas de hacer la revolución: una violenta de los irresponsables, demostrando hasta sus cimientos el sistema levantado a través de los años, para sustituirlo por la quimera de un ideal teórico sin base económica en que poder asentarse; otra es la de la verdad y de las realidades» *IDEM*, 16.05.1955: 148. «La revolución no es, como algunos piensan, la acción explosiva de la violencia, sino precisamente un proceso de cambios y de realizaciones en la vida entera de la nación.» *IDEM*, 06.10.1955: 823.

grandes realizaciones sociales, es una solemne equivocación.»[1010]

Y aún:

> «Las relaciones entre la política social y la económica han sido una de las claves de la actividad del régimen. Sólo demagogia puede haber allí donde, sin progreso económico, se pretende llevar a la práctica revoluciones sociales.»[1011]

Esta toma de conciencia, razonable en nuestro entendimiento, resulta en una nueva incoherencia del discurso, bien como en la negación de lo tanto que había sido dicho, pregonado y asumido durante la década de 1940 y de 1950 por la misma pieza política, Franco, bien como por Girón, entre otros[1012]. Tal no significa que el régimen no hubiese advertido que lo social se encuentra dependiente de lo económico, la incongruencia está entre el cuadro económico-financiero de la España pos-Guerra Civil y Mundial y las promesas sociales propaladas en ese mismo contexto temporal.

Con admirable adelanto relativo a esta toma de conciencia por parte del Franquismo, destacamos una intervención de Salazar, muy demostrativa de su racionalismo jurídico-financiero:

> «Temos sustentado ser pura ilusão – e bastos estranhos o confirmam – separar o social do económico, como se a vida de nós todos pudesse ser independente do trabalho e da riqueza que se produz. Mas, assente essa absoluta dependência para marcar o limite das possibilidades, também não entra nas

---

[1010] *IDEM*, 18.07.1960a: 959.

[1011] *IDEM*, 31.12.1963: 27.

[1012] José Luis Arrese, en su explanación sobre la doctrina nacional-sindicalista desarrollada por el Franquismo, afirma que «los materialistas, a fuerza de poner el problema económico en primer plano, lo llegan a creer mayor que el conjunto de la vida». Cf. ARRESE, 1942: 37. No obstante, el régimen dirá muchas veces que lo económico es el límite de lo social, en lo que se configura en una otra incongruencia del discurso político.

nossas concepções, como forma definitiva de organização social, que seja por intermédio do Estado que passem todas as realizações em benefício dos trabalhadores. A ligação do económico e do social não é para nós apenas a indesmentível afirmação de um facto, mas a directriz marcada para a acção. Salários, seguros de doença ou invalidez, habitação, repouso e férias, subsídios familiares, recreios, assistência aos trabalhadores inválidos não poderiam viver do orçamento público senão como meio transitório, pois só teríamos assim no fundo suplementos de salários pagos ao Estado em impostos para que os devolvesse sob a forma mais ou menos disfarçada de assistência aos trabalhadores, quando o que deve ser é têlos em cada ramo de produção como encargos directos e justa compensação do trabalho. Ficará deste modo tudo mais no seu lugar. Apesar do muito que está realizado com as casas económicas, os contratos de trabalho, a constituição das caixas de reforma, a extensão do direito de aposentação aos operários do Estado, as férias pagas, a fiscalização das condições de trabalho, não fujo a dizer que estamos muito longe do ambicionado objectivo, primeiro pela fraca resistência da nossa economia, depois pelo baixo rendimento do nosso trabalho, e por fim porque só lentamente estas ideias vão penetrando nos dirigentes das empresas, nados e criados noutro ambiente. Não creio que a força da nova mística vença por si só a resistência dos egoísmos individuais e das mentalidades feitas em sentido contrário: eis porque julgo que o Estado deverá usar da sua autoridade para conseguir mais rápida compreensão, reservando sempre para si restabelecer em benefício dos prováveis desfavorecidos o desequilíbrio provocado pelas condições da produção rica e pobre.»[1013]

No se configura coherente ni serio propagar la realización de política social sin tener en cuenta otra condicionante gobernativa, definidora del

[1013] SALAZAR, 28.04.1938: 70-72.

efectivo lugar que la política social ocupa dentro del espectro de las políticas del Estado Novo: la cuestión económica. Años más tarde, en una intervención pública de Castro Fernandes, entonces Subsecretario de Estado de las Corporaciones y Previsión Social, el orador describe con gran capacidad de síntesis la gradación de las preocupaciones que el régimen asume...

> «A partir da Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho afirmou-se a posição doutrinária da Revolução Nacional: hierarquia dos interesses sociais, primazia do interesse colectivo referido à Nação ou à economia nacional, valor dominante da iniciativa privada, conceito unitário da Nação, paz social, utilidade social da riqueza, solidariedade do económico e do social, solidariedade dos elementos de produção.»[1014]

Es claro e inequívoco. La mejor clasificación que la promoción y protección social consiguen obtener en el ranking del Estado Novo es un quinto, sexto y séptimos deshonrosos lugares... pues en el podio y lugares superiores eran alcanzados por los «superiores intereses» del capital, de la alta finanza y de los individuos en ella implicados, de la economía. Ahora, retomando el peso de lo económico, aclara Manuel Loff que, «[no] campo teórico das Relações Internacionais, (...) vigoram maioritariamente as teses do primado do *pragmatismo* dos interesses económicos e estratégicos sobre a sustentação político-ideológica das decisões em política externa»[1015], nos permitimos añadir... y en política interna. En este contexto y regresando a España, desde inicio leemos y "escuchamos" Girón de Velasco afirmar que la frontera de lo social es el económico, una vez que «las difíciles circunstancias porque atraviesa nuestra economía fijan inexorablemente un campo de acción limitado»[1016], haciendo con que el avance de la legislación

---

[1014] FERNANDES, 28.05.1947: 186.

[1015] LOFF, 2008: 53. Sobre las relaciones político-económicas entre los países ibéricos en el siglo XX, véase: OLIVEIRA, 1995.

[1016] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 8.

y estructuras sociales sea lento. Por lo tanto, no obstante los prolíficos discursos en torno del robusto, único y abarcador edificio social que el régimen estaba creando, el ministro del Trabajo tiene la noción de que su acción es truncada, o por lo menos se desarrolla siempre en un carácter secundario, dependiendo de la variable económica para progresar. Esta posición de la tutela de la política social está condicionada por el entendimiento superior de Franco relativamente a esta conjunción entre el económico y el social. En 1946, declara el Generalísimo:

> «Toda reforma social necesita dinero, mucho dinero; necesita multiplicar los bienes; necesita que la gallina ponga más huevos para poderlos distribuir. No matar la gallina, no descuartizarla, sino que ponga más, y para ello hace falta que todos los españoles colaboremos en esta obra de resurgimiento económico social: es necesario producir, producir y producir.»[1017]

En 1947, escuchan los productores catalanes avisarle al Caudillo que: «La justicia social no es cosa barata; es una cosa cara»[1018]. En 1948, encontramos la reafirmación de las limitaciones económicas, o mejor interpretando, de las justificaciones para el parco y moroso alcance de la obra social del Franquismo en las siguientes palabras:

> «Las aspiraciones sociales tienen un límite (...) una seguridad social compatible con la conservación de los bienes y con el progreso económico.»[1019]

[1017] FRANCO, 19.05.1946: 422. Nueva muestra «del gusto tan fascista de la trirrepetición de los términos». LOFF, 2008: 133. Relacionado con la propaganda franquista, Oliver Thomson afirma que «não houve grande originalidade na propaganda do General Francisco Franco (...) apresentou-se como o defensor da Igreja e dos valores tradicionais, contra o comunismo. Posou ao lado de imagens de Colombo e de outros heróis quase-Espanhóis. (...) encorajou numerosas variantes do tema Viva España, por exemplo, o ritual de o gritar três vezes, respondendo a multidão "Una, grande, libre"». THOMSON, 2000: 372.

[1018] FRANCO, 28.05.1947: 126.

[1019] *IDEM*, 14.10.1948: 768. El régimen aprovecha todas las oportunidades para justificar las limitaciones de sus políticas sociales colocando el peso de su desarrollo económico dependiente de un aumento de

No obstante las limitaciones a las que se alude, en cuanto a la sostenibilidad económica de la política social del régimen, en una evaluación del trabajo desarrollado a inicios de los años de 1950, Girón afirma que,

> «A pesar de las imperfecciones de detalle que una institución recién creada pueda tener, nuestro sistema de seguridad social es extraordinariamente beneficioso y, además, es económico.»[1020]

Podemos por aquí notar la incongruencia entre declaraciones que bien consideran las políticas de protección social onerosa, bien económica, y, en segundo lugar, que el sistema de apoyo social franquista será económico debido al curto alcance de sus coberturas y a la superficial implementación en la sociedad española. De esta forma, no será dispendioso. En otro balance de la acción desarrollada al cumplirse la mitad del siglo XX, Franco denomina 1950 como el año de la recuperación nacional, afirmando que:

> «El año transcurrido [1950] ha sido, en la vida íntegra de nuestro Régimen, acaso el más fecundo en la lucha titánica por nuestra recuperación nacional en el horizonte de las realidades económico sociales.»[1021]

Esta frase del Caudillo podrá inducir quien la escucha, en la época, a la idea de que, de ahora en adelante, el Estado pasará a tener mayores condiciones financieras para potenciar su política social. Sin embargo, si esas esperanzas se forman, se desvanecen en los años siguientes, pues en 1955, Franco afirma nuevamente: «No hay justicia sin abundancia y sin

---

la productividad del país. Y, según el poder político, «una de las razones de no haber alcanzado todavía el nivel señalado para la producción española es la actitud de otros pueblos, que pretendieron con su poderío dificultar la producción de países que, como España, para la paz del mundo y para la seguridad de Occidente, hicieron sacrificios; por cierto, entrañable e inolvidablemente compartidos por el pueblo portugués». GIRÓN, junio 1951: 570-571. Estas declaraciones se configuran en un argumento no posible de ser comprobado y por lo tanto son nueva muestra de demagogia.

[1020] *IDEM*, 22.05.1951: 32.

[1021] FRANCO, 31.12.1950: 4.

ésta sólo podrían repartirse de nuevo las miserias.»[1022] La España de 1955 se encuentra mejor que en 1945, pero está lejos de vivir en abundancia.

Ya "presentados" e introducidos los dos principales intervinientes en el discurso político-social franquista, el propio Franco y Girón, después de haber destacado algunos de los principales ejes discursivos en lo que a lo social respecta, nos importa profundizar la centralidad de la dimensión social en el discurso político – de lo social como si "él existiese" *de per si*, casi como entidad materializada y autónoma entre el Estado y la Sociedad – , bien como esa centralidad se acercará de la obsesión. Entendemos este aspecto como causante de varias y reiteradas inconsistencias en el discurso social franquista a lo largo del tiempo, lo que interpretamos ser motivado por una falta de visión sistémica para la cuestión de la protección social. Retomemos entonces el lugar de lo social en la retórica franquista, anticipando un posicionamiento "social céntrico", pues Franco será inequívoco en su proclamación:

> «El mundo sufre la crisis política más grande que han conocido los tiempos; presenciamos un mundo que se va, una concepción vieja de las cosas vencida por una nueva concepción de la vida. Hemos entrado de lleno en el mundo de lo social.»[1023]

El discurso, por lo menos, entra. Y en el plan discursivo, el Franquismo es claramente un régimen social, es más, bastante más apegado a este área de la gobernación que el Salazarismo, como se va comprobando por el silencio de las intervenciones públicas en ese ámbito del lado portugués.

Una interpretación distinta de la nuestra arriba citada se encuentra publicada en la *Revista de Trabajo*, explicando, en un tono apologético, el carácter repetitivo de los discursos de Girón de la siguiente forma:

[1022] *IDEM*, 27.06.1955: 777.

[1023] *IDEM*, 25.11.1948: 123.

> «Como en una obra musical, a lo largo de sus páginas, aparece, desaparece y vuelve a aparecer la melodía base o motivo de la obra, así en los discursos de José Antonio Girón la melodía es siempre una causa generosa y justa, expuesta con pureza e ingenuidad infantiles.»[1024]

Las materias que se constituyen en los pilares de los discursos políticos de Girón de Velasco son siempre, esencialmente, las mismas, no ciertamente por una reducida capacidad de oratoria, discursiva o incluso reflexiva, si no por la necesidad existente en fidelizar quién escucha o lee sus palabras, así como inculcar la idea, puesto que la práctica podría no acompañarla, de que el régimen había elegido lo social, el bienestar de los españoles como su primera preocupación y motivación de acción política.

Y retomando la «melodía» que Girón da a España sobre la prioridad de lo social para el Nuevo Estado, que de ingenua tendrá muy poco, el ministro afirma:

> «Lo social, en cuyo nervio tenéis [los delegados de trabajo] por obligación que actuar, está colocado en el tiempo presente en el primer plano de importancia nacional. (...) el político y el social, que si ayer [en la República] se negaban en engañosos falseamientos, hoy se afirman y se identifican en comunes directrices de unidad.»[1025]

Ahora es evidente lo que ya antes sosteníamos, que el régimen franquista no tiene pudor en hacer de lo social su principal instrumento para fabricar empatías en la masa de los españoles, pues este se presenta como el rostro positivo y representativo del progreso que el Nuevo Estado dice personificar. Del pensamiento que los dirigentes del régimen presentan sobre la cuestión social se levanta el Estado social franquista que, además de su competencia reguladora de la previsión, en el dominio de la asistencia asume la característica asistencialista, paternalista, pero en parte delegada

[1024] GIRÓN, junio 1941: 573.

[1025] *IDEM*, 23.02.1945: 183.

en las instituciones religiosas: «tenemos un Estado social que vela porque lo que no pudiera alcanzar la justicia lo llene la caridad.»[1026] En 1949, a mitad de un largo discurso, Franco afirma que:

> «El Estado social ideal para nosotros ha de levantar-se por las leyes de la nación fundamentadas en los principios de la verdadera filosofía sobre un estado de conciencia colectivo. La filosofía católica nutre al moderno Derecho social que España está alumbrando.»[1027]

Aquí interpretamos que el estado social que el Franquismo desea no tendrá su principal motor en la acción pública. Resultará antes de una sociedad público-privada, en la que el Estado contribuye con el cuadro legal para el referido estado social que deberá ser edificado por la acción previsora y benemérita de la sociedad – esta es nuestra lectura de la expresión «estado de conciencia colectivo». Así, reforzamos aun más el entendimiento de que en el arranque de la década de 1950, el régimen considera que los pilares de su política social están montados y seguros, y de aquí en adelante, «han de» construir un sistema progresivamente mejor, así los privados, la sociedad lo quieran. El discurso oficial del régimen proclama siempre que cualquier español, por el hecho de serlo, pertenecía a la «comunidad nacional» y, como tal, debía tener una vida «digna». Aunque el Estado no proporcionase las condiciones necesarias, nunca abandonará este discurso, que lo apartaba del marxismo y del capitalismo, a la vez que lo posicionaba como una alternativa «original» de tercera vía.

Encontramos apoyo para esta interpretación en varias intervenciones políticas en las que el Caudillo no deja lugar a dudas:

> «El Estado nuevo es un Estado social. No viene a darle opio a los trabajadores, absolutamente no viene a eso; viene a levantarlos y a dignificarlos, viene precisamente a darles

[1026] FRANCO, 18.07.1953: 359.

[1027] *IDEM*, 05.06.1949: 28.

> libertad y a darles y reconocerles derechos; para nosotros la primera de las libertades descansa en redimirles de la miseria, en elevarles moral y materialmente, ya que sin ello no caben ni la libertad ni la justicia.»[1028]

> «Nada más legítimo que las aspiraciones de las clases y de los hombres en general a un tranquilo disfrute de las riquezas de la nación y a un bienestar mayor; ¡nobles objetivos de toda obra política! El Estado nacional ha abierto el cauce a todas esas aspiraciones y a todas esas necesidades; mas desea que sea la propia sociedad española, las propias corporaciones españolas, a través de las Hermandades y de los Sindicatos, de los colegios, de las instituciones profesionales, las que, como más conocedoras, estudien y encaminen los deseos y las legítimas aspiraciones de las distintas clases»[1029].

Así, sobre los años 50, momento de cambio político del régimen, emerge más cristalino el papel complementario y solamente ordenador que el Nuevo Estado quiere infundir a su acción en el campo social hace más de 20 años. El Caudillo incluye la visión de un Estado coadyuvante de la iniciativa particular en el área social, estimulando el potencial de previsión de la sociedad, a la vez que va advirtiendo para la reducción del espacio de intervención obligatoria del poder político:

> «Nosotros sentamos las bases de una política económico social y creamos a su servicio un Estado operante, no un Estado que mate ni quiera sustituir a la iniciativa privada, sino que la estimule, que la dirija, la encauce y la empuje, que la ayude en todos los momentos. Por eso no tenéis que preocuparos de si ha de haber o no protección. ¡Cómo no iba a haberla si se trata de algo esencial para la vida de España...!»[1030]

[1028] *IDEM*, 30.11.1946: 434.

[1029] *IDEM*, 09.11.1947: 446-447.

[1030] *IDEM*, 21.06.1950: 16.

En esta década de 1950, como hemos visto, la tónica será siempre la de la necesidad de compromiso de la sociedad en la construcción de un sistema de seguridad social en España, en la óptica del papel de apoyo y propiciador del Estado, lo que entendemos demostrar que, no obstante los muchos discursos defendiendo el largo alcance de la obra social del Franquismo, al final la iniciativa privada permanecía por debajo de lo deseado por el poder público:

> «el resultado (...) del espíritu nuevo que entraña el Movimiento, que en la bandera de la Patria insertó el lema de la seguridad social; pero esta seguridad social no puede realizarla el Estado solo. Si el Estado levanta estas obras con el esfuerzo de las autoridades, no bastan a cubrir las necesidades; es preciso que se penetren en todos los lugares de España de que es también una obligación de colaborar a resolver estos problemas»[1031].

Está patente la naturaleza del Estado social franquista, el poder político desea ejercer la función de ordenador, de controlador, de garante legal, de redistribuidor, un papel supletorio, pero rechaza la concreción y el liderazgo en el terreno, de la protección social a la sociedad, delegando en los privados. En el límite, el Estado podría substituirlas transitoriamente: «al lado de las iniciativas individuales ponemos las iniciativas del Estado, que puede estimular a aquéllas y sustituirlas cuando sea preciso»[1032].

Son varias y distintas las publicaciones de autores con ligaciones profesionales al funcionalismo público franquista esclareciendo la jerarquía de interventores sociales. Es un claro ejemplo Luis Burgos Boezo, (cuyo último cargo público que ocupará será el de consejero para asuntos laborales en la embajada española en Londres[1033]) que, en 1945 escribe:

[1031] *IDEM*, 11.08.1952: 219-220.

[1032] *IDEM*, 18.12.1945: 809.

[1033] Cf. *ABC*, 19.03.1964: 86.

> «No puede dudarse que ante el desamparo, ha de ser antes que nadie la familia quien está obligada a ayudar y proteger a sus miembros. Si ella puede, no hay que *sacrificar* o hacer intervenir al Estado. (...) El esfuerzo del Estado ha de empezar, pues, donde acabe la posible ayuda de la familia, siendo lógica la posición de quienes exigen que ésta condicione en todo Plan de Seguridad Social en actuación a la prueba, por parte de quien solicita su apoyo, de que la familia carece de los medios precisos para ayudarle.»[1034]

Uno de los técnicos pro régimen es el catedrático de Derecho, Eugenio Pérez Botija, que, en artículo publicado en una de las ediciones de los *Cuadernos de Política Social*, de 1952, clarifica:

> «El Estado trata de garantizar un mínimum de seguridad y de unificar las medidas de previsión más generales, mientras que por otro lado no sólo permite, sino que estimula y a veces aun hasta impone a los propios beneficiarios directos de la seguridad la misión de ir desarrollando esa idea-fuerza, merecedora de una mística, unas vocaciones y una dedicación inasequibles al desaliento. El Estado, el Sindicato y la empresa, los órganos paraestatales, parasindicales o paraempresariales, se han de concertar y aunar en el diario afán de acrecerla e intensificarla.»[1035]

Aquí está consignado el estigma que la política social coloca en sus beneficiarios y asistidos: el apoyo del Estado solamente deberá ocurrir en el momento de la comprobación[1036] de que otra unidad de soporte humano, la

[1034] BURGOS, 1945: 79 y 80. La cursiva es nuestra. En este seguimiento, el autor establece los componentes que el sistema de seguridad social franquista debería concretar siendo estas, una seguridad familiar, un sistema de seguros sociales que actúe en las eventualidades de insuficiencia financiera, enfermedad y viejez, financiado sobre todo por los interesados, y a una acción asistencial estatal, «supletoria y complementaria»: Cf. BURGOS, 1945: 81.

[1035] PÉREZ, 1952: 25.

[1036] En una perspectiva algo distinta, Carlos Posada afirma que «la asistencia (...) debe poder reclamarse como un derecho y además limitar su facultad de exigir la demostración del estado de necesidad para

familia, no pueda, del todo, resolver la necesidad social de la persona, por lo que se hace cada vez más patente la ausencia de vocación social, bien como de interese en la materia por parte del Estado franquista.

Otro autor, Carlos Posada, este sin sospecha de colaborar con el régimen, testigua en publicación del Instituto de Estudios Políticos, su concepción de que «El Estado tiene como uno de sus fines primordiales en estos momentos [pos-Segunda Guerra Mundial] (...) garantizar una *cierta* estabilidad social a quien la necesite, como garantiza un *mínimum* de instrucción»[1037].

Directamente relacionado con la visión que el régimen tiene de su papel social y consecuentemente del Estado social que edifica encontramos el significado del singular concepto de equidad social para el Franquismo, un sentido mezclado con el pensamiento social católico, pero que, en realidad, no aspira a una equidad social universalizada, siendo esta prerrogativa propia de los regímenes democráticos y derivada del principio de ciudadanía:

> «Nuestra igualdad reposa en la elevación moral y económica de las clases modestas y trabajadoras, en la equitativa retribución del trabajo, en la participación de los beneficios del capital humano, en la previsión social, en las mutualidades y en esa obra de auxilio, cristalización hermosa de la caridad cristiana; no destruye las jerarquías ni las naturales diferencias humanas.»[1038]

---

conceder sus beneficios». A la vez que sostiene una postura menos paternalista por parte del poder franquista, Posada deja traslucir que su visión no es totalmente contraria a la del Estado, pues afirmará justo después que, «lo que interesa al Estado es lograr una mejora, una *nivelación* en las condiciones totales de vida de sus *súbditos*, una mejor y más justa distribución de la riqueza». Cf. POSADA, 1948: 12 y 13. La cursiva es nuestra.

[1037] *IDEM, Ibídem.* La cursiva es nuestra. Sobre Carlos Posada véase la obra del propio con edición de ARCO, 2011.

[1038] FRANCO, 29.03.1947: 88.

Contrariando la tan anunciada originalidad del modelo social franquista, bien como el argumento de que el pensamiento social del régimen nada debe a nadie, encontramos Franco afirmando que...

> «este Estado social que nosotros definimos no hemos tenido de inventarlo; sólo ha habido que volver el timón de la nave española, dirigiéndolo hacia su vieja tradición interrumpida: la vía de lo católico por la que discurrió antaño, buscando en el pensamiento de nuestros santos padres aquella filosofía católico social que había de inspirar nuestras obras.»[1039]

Establecemos anteriormente que las componentes de la política social franquista, en lo que concierne a la protección de los españoles, son la previsión y la asistencia, encuadradas en una adaptación de la visión católica de lo social. En la visión de Girón sobre protección social, el espacio político para la asistencia no se muestra amplio, por lo que la grande apuesta del régimen está en la previsión, menos onerosa para las cuentas públicas y menos envolvente y exigente para el poder político. Así, Girón perspectiva los seguros sociales como una conquista que «significa una adscripción decidida de nuestra orientación a las teorías de la previsión contra los viejos sistemas de asistencia»[1040]. Por lo tanto, esta orientación política encara, formalmente y en este período, la protección social en una dialéctica complementaria entre previsión y asistencia, pero se deduce por los textos, normativos e intervenciones públicas, como deseable la supremacía de la previsión sobre esa vertiente secundaria de la política social, que es la asistencia. Girón emplea incluso la expresión «contra». Franco corrobora esta lectura:

> «La Sanidad era lo primero, porque hay que vivir y hay que atender al hombre y a la familia; la casa vino después, y con ella los Seguros Sociales, la atención a la vejez, las Mutualidades, todas esas hermosas, que tendrán

[1039] FRANCO, 09.10.1948: 763.

[1040] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 9.

imperfecciones humanas como todas las obras de los hombres, pero que son una realidad.»[1041]

No se habla de asistencia.

Ahora bien, toda esta construcción discursiva alrededor de la protección social promocionada por el Franquismo hace que el régimen anuncie – aunque solo internamente – la singularidad de su obra. Decimos (el régimen lo afirma), singularidad como sinónimo de única, adelante de todas las congéneres europeas, la mejor... Claro que la mayoría de los españoles no dispone de la hipótesis de comprobar la veracidad de estos parangones. En este contexto, volviendo a Girón y siguiendo en esta línea de posicionamiento político, esto es, de un discurso que consideramos propagandístico y que se puede adaptar a los oídos de las masas más empobrecidas, el ministro responsable afirma, reiteradamente, que es un operario, en una aproximación semántica y cosmética al sector obrero, a la España de los trabajadores[1042]. Por el análisis discursivo, compartimos la idea de que Girón «va aconseguir ser percebut per algunes franges de treballadors, sobretot en aquelles zones menys industrialitzades i de menor desenvolupament d'una cultura de classe, com la cara amable de la dictadura»[1043]. Así se espera difundir el mito de que la protección social española presenta un carácter único en Europa y que sólo es posible por la revolución emprendida[1044], por el sentimiento de hermandad que de ello resultará. Nada más lejos de la verdad. Girón asumirá, mucho más tarde, que tenía en su conciencia, cuando estaba en funciones, de que una

[1041] FRANCO, 06.10.1955: 823.

[1042] Sobre las diferentes perspectivas de la evolución de la historiografía española alrededor de las clases trabajadoras, véase: PIQUERAS; SANZ (eds.), 2007. Concretamente la introducción firmada por los autores citados e intitulada «Traditional History and the New Social History of Labour in Spain». Véase también, MOLINERO, 2005b.

[1043] *IDEM, Ibídem*: 45.

[1044] MOLINERO, 2005a: 85. Se sostenía que todo lo relacionado e interviniente con la política social franquista-girondista era único y mucho más avanzado que en cualquier otra parte: «El INP, que es para nosotros la mejor arma en el avance social y que es, en su género, uno de los organismos más perfectos de Europa». GIRÓN, enero 1944: 10.

aproximación exitosa a los trabajadores, particularmente a los mineros, podría tener un gran retorno político, o sea, su aceptación entre el medio laboral español.

Dos pasajes de Girón. La primera de ellas nada extrañaría en los años de 1940, pero no, data de 1994: «La guerra endurece y madura a los hombres, los curte, los hace observadores... estas y no otras razones fueron las que me llevaron a la conclusión de que la acción del ministro tenía que estar donde estuvieran los trabajadores, y no en un despacho recibiendo saludos y comisiones.»[1045] En seguida, Girón reconoce en primera persona su motivación, mucho más política que un real interés en la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores, cuando afirma que «yo inicié mi contacto con los mineros de una manera calculada, porque me di cuenta que ese obrero era el que más impacto dejaba en el mundo trabajador y porque lo que se conquistase socialmente tras el lastre de la revolución de 1934, produciría un impacto en todo el ámbito laboral español»[1046]. Ahora, si el tono y la asunción paternalista y retórica permanecerá todavía a finales del siglo XX, se investigamos las décadas de 1940 y 1950, entonces encontramos a Girón en el auge de su capacidad discursiva camaleónica:

> «Quiero compartir con los trabajadores de España todos sus problemas y sinsabores. Por eso, las restricciones de electricidad he querido que me afecten a mí como al último de nuestros productores.»[1047]
>
> «se puede operar en el campo de lo social, no sólo a la vista de la sociedad, sino bajo la protección de un Estado que a sí mismo se llama social y lo demuestra con hechos que sería necio que yo perdiera el tiempo en mostraros. *Y ya que me hallo entre vosotros, no me marcharé de vuestro lado sin que*

[1045] *IDEM*, 1994: 113.

[1046] *IDEM, Ibídem*: 116.

[1047] *IDEM*, octubre 1945: 887.

nos miremos limpiamente de hombre a hombre, sin tapujos, con la frente alta y diciéndonos la verdad, que es lo que resulta propio de hombres. (...) Nuestro lenguaje será bronco, porque no puede ser florido, ya que es un lenguaje aprendido al aire libre, en la lucha y la dificultad, pero será un lenguaje claro y en todo caso nunca irá dirigido a los instintos, sino a la parte más noble del ser humano, al alma inmortal, al espíritu, a la inteligencia al hombre y no a la bestia.»[1048]

Esta aparente aproximación de los responsables políticos, aparente identificación de estos con los trabajadores se constituye en una estrategia para enraizar la noción de que ningún otro estado era tan "social", tan preocupado con su sociedad como el franquista:

> «puede decirse que toda la política de seguridad social española, que es una de las más avanzadas de Europa, es obra exclusiva de nuestra Revolución.»[1049]

Y Franco, ignorando la realidad, afirma en este contexto: «Yo os anuncio que vamos con muchos años por delante del extranjero.»[1050]

Por lo expuesto, y no obstante la declaración de que «El Movimiento encontró en la Previsión Social mucha fraseología y pocas realidades, demasiada política sin acción»[1051], el discurso retórico y muchas veces vacío de contenido concreto, será una constante en el ámbito de la política social de Girón-Franco. Se construye toda una retórica en torno de los nacientes

---

[1048] *IDEM*, abril de 1952: 7 y 8. La cursiva es nuestra.

[1049] *IDEM*, 22.05.1951: 16. Es con el inicio de la década de 1950 que se incorpora en el léxico social franquista la expresión de «seguridad social»: En 1951, Franco declara el propósito de «fomentar la seguridad social de todos los que vivimos sobre esta tierra bendita de nuestra Patria». FRANCO, 11.03.1951: 47. Aun así, este lugar-común discursivo está demasiado enraizado en la retórica franquista, por lo que en 1962, Franco advertirá los trabajadores, una vez más, que, «En el orden social, sepan los trabajadores de España que nadie puede ir más lejos de lo que el Estado español va en la obra de justicia social». *IDEM*, 27.05.1962: 980.

[1050] *IDEM*, 12.05.1951: 58.

[1051] *IDEM*, 27.03.1942: 166.

seguros sociales con el intuito de propagar la idea de que la obra social de España franquista es única, impar en el contexto europeo, empeorado todavía por la Segunda Guerra Mundial, afirmando Girón que, «en plena guerra España es capaz de realizar lo que ningún otro país había osado emprender»[1052]. La sintonía es fácil de encontrar entre las palabras de Girón y las ideas propaladas por su Caudillo, defendiendo que España nacionalista está «realizando un programa social muy superior al que disfrutan la mayoría de los pueblos»[1053]. Consideramos este supuesto carácter sin paralelo de la política social franquista como no siendo real. Y para comprobarlo, entre 1942 y 1943, Franco pasa por un reposicionamiento político-ideológico de su régimen, a medida que la inversión de fuerzas en el campo de batalla de la Segunda Guerra Mundial se acentúa más claramente. No obstante, Franco presenta, a finales de 1942, un elogio inequívoco y revelador de las fuentes para su política social al régimen italiano de Mussolini y alemán de Hitler:

> «el genio de Mussolini da cauce y solución fascistas a cuanto de justo y humano existía en la rebeldía del pueblo italiano, hermanando por primera vez en la historia lo que en su corazón vivía estrechamente unido: el anhelo de lo social con el culto de lo nacional, que fue la síntesis de la Revolución fascista. Más tarde es Alemania la que da nueva solución a las inquietudes populares con el nacionalsocialismo, que sujeto a las peculiaridades de la raza une por segunda vez en Europa lo nacional con lo social, estimulando por su sed de justicia en lo internacional.»[1054]

Por lo tanto, Franco demuestra su política social como igual o superior a las "mejores". Es más, Franco defiende que en media década, su régimen consigue desarrollar un cuerpo de políticas sociales capaz de proveer sostenibilidad a todo español en aquel momento, pero sobre todo

---

[1052] GIRÓN, 27.03.1942: 168.

[1053] FRANCO, septiembre: 691.

[1054] *IDEM*, diciembre 1942: 7-8.

de larga duración. Entendemos que será precisamente al revés, puesto que lo que se desarrolla en el área de gobierno social, en los sectores de los seguros sociales y asistencia de los cuales nos ocupamos, es un conjunto de medidas separadas, determinadas por la coyuntura político-económica interna y externa, cuya difícil articulación no resulta en un modelo, interpretación que reiteramos y reforzamos. Franco señala, naturalmente, en otra dirección:

> «Puede el torpe encono de los vencidos cerrar sus ojos a la realidad; pero nadie podrá contradecir que jamás en nuestra Historia ni en la de ninguna otra nación ha realizado un Estado una labor social más justa, rápida y fecunda en medio de mayores dificultades que la que nuestro Estado viene realizando desde nuestra Cruzada.»[1055]

Esta anunciada obra singular tendrá, al límite, como metas a alcanzar, según Girón, la cobertura de las necesidades básicas de cualquier hogar español, el reconocimiento del derecho al trabajo, bien como la implementación de la previsión social[1056]. Es, sin embargo, importante notar que no obstante la referida rapidez y objetividad de las políticas sociales franquistas, el propio Caudillo, dos años más tarde, declara que,

> «Nuestro Movimiento es la ordenación social, es corregir un siglo de injusticias, y un siglo de injusticias acumuladas no se cambia ni con el restablecimiento sólo de la autoridad ni con dos o tres años de buen gobierno.»[1057]

Notamos la contradicción con lo afirmado anteriormente, lo que entendemos como reflejo de la falta de convicción y – más grave –, de la falta de bases de apoyo de las intenciones políticas que están siendo anunciadas como realidades concretizadas. Además, estando el Occidente en el rescoldo del recién terminado conflicto mundial, Franco advierte que

---

[1055] *IDEM*, 17.03.1943a: 223.

[1056] GIRÓN, 18.12.1942: 27-28.

[1057] FRANCO, 19.12.1945: 225.

es necesario tiempo para concretar su proyecto, ahora que su posición político-estratégica en el cuadro europeo está claramente más debilitada, con la supremacía de la vía democrática, a la cual la Península Ibérica se resiste. Hábilmente, Franco transforma el cuadro internacional evidentemente desfavorable en una estrategia de engrandecimiento de su gestión en cuanto a la política social:

> «Las luchas eminentemente políticas han pasado, para dar lugar a las económico sociales, y España, por haber sabido descubrir a tiempo, en el proceso político de los pueblos, esta nueva era de lo social, ha podido adelantarse en varios años en la solución de sus problemas.»[1058]

La verdad es que, por lo menos en nuestro entender, este discurso oficial compara lo incomparable, en la medida en que las realidades sociales son distintas en cada país, no obstante la familiaridad de los regímenes. Por otro lado, admitimos que las políticas sociales autoritarias ibéricas surcan caminos similares, aunque con identidades propias, pero teniendo el régimen de Salazar iniciado la implementación de su visión de Estado social más precozmente, fruto de haber llegado al poder al inicio de la década de 1930, y de Portugal no padecer de tantos conflictos socio-políticos internos como España de la pos Guerra Civil. Es, sin embargo, cierto que la mayor parte de la sociedad española no posee instrumentos para apreciar la veracidad y rigor, o falta de ellos, de las afirmaciones de Franco, en este encerramiento de la Segunda Guerra Mundial, cuando se vuelve más necesario afirmar los auto-proclamados méritos del Nuevo Estado.

A finales de los años de 1940, ya ultrapasado el cuadro de guerra mundial que consideramos haber servido de respaldo para engrandecer el escaso rasgo de las políticas sociales franquistas ante una sociedad vedada a la información y, luego, a la posibilidad de conocer y comparar políticas sociales internacionales, de *per si*, Franco insiste en proclamar la delantera de su España social:

[1058] *IDEM*, 21.06.1945: 650.

«El ritmo de la mejora social ha ido aumentando progresivamente en estos años. Una amplia legislación laboral y un perfeccionamiento de los seguros sociales y de las mutualidades completan el cuadro de la legislación social española, que se desarrolla con toda normalidad.»[1059]

«España lleva muchos años de adelanto sobre otros países en solución de los problemas sociales, al habérseles dado un cauce jurídico, en vez de abandonarlos a la huelga y al «lock-out». España (...) ha marcado un nuevo camino en el que han de seguirnos los demás países, después de decenios de tenerlo nosotros trillado. (...) España ha logrado construir un orden en lo social (...) en una legislación que es la primera del mundo en la protección al trabajador»[1060].

La delantera en las políticas sociales en el contexto europeo es algo que Franco no dejará escapar de su discurso, recalcando esta idea para que la sociedad fuese creyendo en ella, mientras fuera posible[1061]. No obstante, ya hemos señalado algunas contradicciones en el discurso de Franco, en el curso de las décadas de 1930 a 1950. Señalemos una otra. Son profusas las veces que Franco engrandece su obra nacionalista por comparación con el exterior, por lo que causa admiración su respuesta a la cuestión sobre se estarían mejor los trabajadores españoles por comparación a los dos otros regímenes políticos, en 1957:

[1059] *IDEM*, 18.05.1949: 32.

[1060] *IDEM*, junio 1949: 565-566.

[1061] Además, Franco tejerá un análisis sobre la situación social en otros países, tentando evéasenciar el pretenso pionerismo de las políticas españolas como más asertivas a las necesidades que identifica: «Asistimos hoy a una pugna entre un mundo político que muere y otro que nace. Si examinamos los movimientos políticos que han surgido en los últimos años en los distintos continentes, en todos se acusan unos puntos comunes: los anhelos de independencia; la repulsa hacia el capitalismo e imperialismo; los afanes de renovación política; el repudio de los partidos políticos profesionales; el anhelo de justicia social, de progreso económico, de elevación del nivel de vida; la necesidad imperiosa de eficacia.» *IDEM*, 03.06.1961: 14.

> «No es posible comparar la situación que puede alcanzar un obrero en un país con la que puede alcanzar en otro. (...) Si hemos de hacer comparaciones, con el que hay que comparar al obrero español de hoy es con el obrero español de antes.»[1062]

Ahora, de aquí se deduce que no, el trabajador franquista no está mejor que sus congéneres europeos, contrariando todo el concertado bienestar y protección incomparable que el trabajador tendría bajo el gobierno de Franco. Superando más esta incongruencia del discurso, no obstante las recurrentes declaraciones de pionerismo de la política social del régimen, de adelanto relativamente al contexto internacional, bien como defendiendo el carácter singular de su obra social, Franco deja emerger de su conciencia el siguiente análisis en cuanto al real alcance de las políticas sociales:

> «La Patria no es todavía como nosotros quisiéramos que fuera, es como la hemos heredado, con sus viejos abandonos, con sus miserias y sus necesidades. En un día no pueden cambiarse todas estas cosas.»[1063]

Primeramente, este «un día» corresponde, en verdad, a un mínimo de 14 años contabilizados desde el final de la Guerra Civil, por lo que difícilmente se constituye en argumento válido. No obstante, lo que entendemos como aun más extraño en esta declaración es la asunción de algún fracaso, o por lo menos frustración en el transcurso de la acción franquista[1064]. Podemos, sin embargo, traer a la discusión la interrogación

[1062] *IDEM*, 02.10.1957: 368 y 369. En un discurso de 1952, ya mencionado, Franco garantizaba el mejor nivel de vida de Europa para los trabajadores españoles. El problema reside en el hecho de que en 1957, la realidad ya desaconseja a corregir la mano, apartándose de comparaciones con el extranjero, que resultarían desfavorablemente para el Franquismo.

[1063] *IDEM*, 17.04.1953: 305.

[1064] Glosando los discursos de Franco, notamos nueva contradicción cuando, en 1956, declara: «Consecuencia de los estudios que por elementos técnicos se hicieron sobre cada uno de los problemas, llegué al íntimo convencimiento de que no sólo España podía recuperarse *en pocos años*, sino cambiar favorablemente». *IDEM*, 31.12.1956: 271. La cursiva es nuestra.

sobre, hasta qué punto el avance de la política social se encuentra únicamente condicionado por el contexto político-económico precedente al régimen, bien como por el contexto exterior de la España de los años de 1940, o si la efectiva voluntad política no será omisa, careciendo de un efectivo interés en la materia... Consideramos encontrar justificación para nuestra interpretación en una afirmación del Caudillo en particular:

> «*Quiérase o no*, la evolución política de las naciones está hoy caracterizada por los grandes movimientos sociales. Lo exclusivamente políticos a pocos interesa; lo que ayer fue político hoy se ha transformado en social, y un ansia de justicia social es el motor que impulsa evoluciones y revoluciones.»[1065]

Pasados 5 años, Franco retoma la tesis de la inevitable transformación social que ocurre a mediados del siglo XX, afirmando:

> «El mundo vive hoy una era de revolución social en pleno desarrollo. Poco importa que algunos quieran desconocerla. (...) Sería necio querer desconocerla. Y esa bandera de la revolución social es la que intenta explotar el comunismo arrastrando al mundo hacía el caos materialista. (...) A una doctrina engañosamente cautivadora hay que oponerle otra verdadera que cautive más.»[1066]

Así, si torna evidente que, de acuerdo con el pensamiento de Franco, los países que supuestamente pretenderán ignorar esta época de cambio social serán los países identificados como democracias liberales, y no los países ibéricos de extrema-derecha... Además que, no obstante Franco repudie la doctrina comunista, la verdad es que pretende no mas que contraponerle la doctrina nacional-sindicalista, esperando que esta cautive más que la otra. Por lo tanto, entendemos no ser propósito del dictador concretar el Nuevo Estado como paradigma y facilitador de la equidad

[1065] *IDEM*, 30.03.1947: 120. La cursiva es nuestra.

[1066] *IDEM*, 04.12.1952: 268.

social, solamente importa que sea una propaganda más eficaz[1067]. Afirmaciones como la mencionada no se encontrarán traducidas cabalmente en la práctica gubernativa, pues probablemente "no se querría". Por lo expuesto, la premisa que presentamos (efectiva ausencia de operatividad política para concretar política social) tiene su razonabilidad: aunque la voluntad de concreción carezca de fuerza, es nuestra interpretación que la política social se va a transformar en la metodología más eficaz para el Nuevo Estado contactar con la población, dar a conocer un trabajo beneficiador para las poblaciones, aun que sea sobre todo en el plano de las intenciones y del discurso. Así, la política social se constituirá en una poderosísima máquina de propaganda para el Franquismo[1068].

Consideremos una afirmación perentoria de Girón de Velasco, precisamente en sentido opuesto a nuestra interpretación de la política social por él liderada, cuando afirma que: «Porque no hemos entendido nunca las viejas maneras de la política, desdeñamos el habilidoso oportunismo en la propaganda.»[1069] De este modo, el ministro titular de la cartera de Trabajo retira a la acción de política social del Franquismo, o por lo menos intenta, la connotación de instrumento de propaganda del régimen. Vimos anteriormente que, por el débil apoyo del poder público a sus propios intentos de protección social, el sistema que se va construyendo padece de diversas limitaciones que resultan en el no encuadramiento de la totalidad de la población, en una cobertura fragmentada y arbitraria, lo que trunca, irremediablemente, el establecimiento de una red de protección social capaz y funcional. Ahora, siendo así, la política social franquista nos resulta, de acuerdo a la retórica e instrumentación política, de cariz propagandístico, no se configurando como producto de una efectiva conciencia social por parte del Estado. En una frase perdida dentro de un largo discurso de Girón, el ministro afirma que, «aun tratándose de un

[1067] «Mucho es lo que se está haciendo en orden a las grandes obras nacionales, aunque sea poco lo que sobre ello digamos». FRANCO, 14.10.1948a: 764.

[1068] «No he querido poner nunca, y no he puesto, primeras piedras; he preferido asistir a las últimas, a las inauguraciones, porque ejecutando lo prometido, es como se rubrica nuestra revolución.» *IDEM*, 20.06.1950: 496.

[1069] GIRÓN, 27.03.1942: 165.

seguro cuyo carácter social es muy discutible, como el de accidentes de trabajo»[1070]. Por este extracto se comprueba la ausencia de una efectiva voluntad social por parte del Estado.

Ahora, en una vertiente más prosaica y operativa, la política social cumple como establecemos, en el conjunto Franco-Girón, la función primacial de arma de propaganda política y, podremos incluso sustentar yendo más lejos, la función de desinformación, en cuanto a las reales condiciones económico-sociales de la masa trabajadora española. Además de la propagandística, la política social es utilizada para demostrar una pretendida libertad y calidad de vida que, en las palabras del régimen, solamente el Franquismo consigue «dar» a los españoles... y el termo apropiado es efectivamente – «dar» –, pues es reflejo de la concepción paternalista que la máquina estatal presenta de su papel en la sociedad, superior, ante la masa subalterna de ciudadanos. Franco y Girón dan voz clara a esta visión, en afirmaciones como las siguientes:

> «oponemos nosotros un Estado social verdadero, un Estado equitativo y moral: Estado católico (Una voz: « ¡Porque estás tú!»), que no *da* sólo lo justo, lo que se gana, sino todavía más, pues donde no cabe la justicia llega la caridad cristiana.»[1071]

A mediados de junio de 1949, Franco regresa a esta línea discursiva, cuando afirma que: «no concebimos a los individuos para el Estado (...) sino el Estado para los individuos, a fin de *darles* aquellas facilidades y oportunidades que, aisladamente, nunca tendrían.»[1072] En 1950: «Si la Patria ha de ser para todos madre, tiene que ser justa y amorosa, corregir las injusticias sociales y hacer que la ley verdadera presida las relaciones

[1070] *IDEM*, 22.05.1951: 18.

[1071] FRANCO, 09.10.1948: 764. La cursiva es nuestra.

[1072] *IDEM*, junio 1949: 568. La cursiva es nuestra.

entre sus hombres.»[1073] Y afirmando aún que: «Yo no he de *ofreceros* lo que no puede cumplirse.»[1074]

En 1952, Franco prosigue una de sus líneas de discurso que se van desarrollando cuando aborda los asuntos sociales, que es la cuestión de la aspiración y ascensión social de los españoles, como hemos aludido al inicio de este capítulo. Afirma el Caudillo:

> «No vamos a *ofrecerles* lo que no podamos cumplir, pero vamos a asegurarles una mejor vida, igual a la que pueda tener el mejor trabajador europeo, pero con paz, con alegría, con seguridad social, haciendo compatible el progreso material de nuestras masas con el bienestar espiritual.»[1075]

No obstante el mucho que supuestamente se "ofrezca" a los españoles, la verdad es que Franco tiene conciencia que esta estrategia de enmascarar la realidad de la política social española con adjetivos vigorosos y evocaciones paternalístico-religiosas, encuentra en los años de 1950 el prenuncio del fin. De este modo, de las siguientes palabras, entendemos vislumbrar el sustrato del pensamiento de Franco, relativamente al cada vez más exiguo espacio de maniobra que detiene: «Que el pueblo a quien todos hemos de servir, no se conforma ya con llevar una vida inferior a la de los demás pueblos y Estados europeos.»[1076]

Otra estrategia de propaganda, o tal vez más de supervivencia de la política social del régimen, es la ensayada por Girón de Velasco. Consciente de las críticas que se señalan al débil impacto de las anunciadas políticas

---

[1073] *IDEM*, 02.03.1950: 110.

[1074] *IDEM*, 11.03.1951: 44. La cursiva es nuestra.

[1075] *IDEM*, 15.11.1952: 252-253. La cursiva es nuestra. Declara, en 1957: «nos atrevemos a profetizar que los regímenes de este mundo futuro serán más parecidos a los que nosotros concebimos, en que, con eficacia, se conjuga lo nacional con lo social bajo el imperio de lo espiritual. (...) nos adelanta varios lustros en el camino que el mundo, tarde o temprano, pero forzosamente, habrá de tomar.» *IDEM*, 24.10.1957: 392.

[1076] *IDEM*, 16.05.1960: 37.

sociales, el ministro presenta siempre una metodología de trabajo que se basa en la modificación y en la creación. Esto significa que, por un lado, retoma la idea de que alguna obra legislativa anterior es objeto de aprovechamiento y mantenimiento, y que importa adaptar las antiguas normas a la nueva realidad española, pero, por otro, hay que producir legislación de puro cariz falangista... todo esto lleva tiempo, mucho tiempo... y es en ese tiempo que Girón se refugia, y es con esa demora con la que Girón defiende su acción política[1077]. La inercia está camuflada de una lentitud necesaria en un trabajo "serio"... Para Girón,

> «la verdadera transformación revolucionaria no se asienta sobre alzas momentáneas de salarios, que pueden perderse con la misma facilidad con que se conquistan, sino en la creación de instituciones de protección, cuya dificultad y lentitud compensan su estabilidad y permanencia»[1078].

Consideramos que la política social propagandística del régimen se encuentra igualmente en el tratamiento al trabajador. Siendo así, el amago de la acción política en el campo social del Franquismo se centrará en el trabajador, que afirma querer promocionarlo, primeramente proporcionándole una dignificación moral, profesional y económica. Franco

[1077] Entre 1946 y 1948, todavía se escucha este argumento, repetido mecánicamente y aparentemente siempre válido, por lo menos mientras los oídos que lo escuchaban iban variando y la boca que los repetía alternando: «Este atraso social acumulado en un siglo no puede, desde luego, resolverse en unos días, ni menos en una situación de guerra y de limitaciones como las pasadas. No obstante esta circunstancia, los esfuerzos hechos por el régimen español han sido tantos y sus realizaciones en el campo de lo social son de tal magnitud que no admiten comparación, no ya con lo que en España en ninguna época se haya hecho, sino con lo realizado por ningún Gobierno en el extranjero en este orden.» FRANCO, 14.05.1946: 49. «hay que ordenar España social y económicamente, y esta labor no puede hacerse más que con la unión, con la solidaridad de todos. Por ello he de deciros que el bache que tenemos que cubrir de un siglo de abandonos no puede hacerse en un día ni en un año» *IDEM*, mayo 1946: 520. «es preciso una preparación del terreno (...) buscamos para nuestra acción social el acercamiento de muchos hombres.» GIRÓN, 24.10.1947: 980. Y, por último, volviendo a Franco: «No es posible hacer todo lo necesario en una nación en sólo unos pocos años, sino que es preciso ir atendiendo a lo más urgente, ya que no disponemos de las cantidades ni los elementos necesarios, que tienen que salir de nuestra economía, para llevar a cabo toda esa obra social y de reparación de injusticias seculares que estamos animados a realizar, en cumplimiento de las doctrinas y esencias del Régimen.»: FRANCO, 24.11.1948: 151.

[1078] *Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943*, 1943: 8-9.

tejerá, además, la comparación del trabajador a la máquina, ambos como equipamientos esenciales para un provechoso resultado productivo, en aquello que pretende ser un elogio y una intención de mejora en las vidas de los obreros, pero siempre encarados como elementos limitados a un papel predefinido, estancado dentro de la sociedad:

> «El obrero, como todo ser económicamente débil, es para nosotros, aparte de un hermano, un compatriota digno de nuestro afán, un mecanismo vivo que ha costado construir y adiestrar, y que lo mismo que el empresario tiene en cuenta la conservación, el desgaste y la amortización de su maquinaria así necesita cubrir al trabajador de todo riesgo.»[1079]

Pero como el trabajador, el individuo como algo singular no posee valor social, el régimen nunca se olvida de indicar que igualmente y sobre todo apoyará a su familia y, en tercer lugar en la jerarquía de preocupaciones sociales del régimen, el desarrollo de un sistema de seguridad social para el trabajador y respectivo agregado familiar[1080].

Un recurso lingüístico muy particular del social-Franquismo, que consideramos bastante bien pensado como estrategia de aproximación entre el que manda y el que es mandado, pasa por las usuales declaraciones enaltecedoras del trabajo desarrollado por el Nuevo Estado, utilizando las metáforas discursivas, que pasan mucho por la aproximación a la realidad de la guerra, concepto perfectamente dominado por el pueblo español, tanto interna, como internacionalmente. De este modo, por ocasión del lanzamiento público del Seguro de Enfermedad (1944), Girón afirma que:

> «El Seguro de Enfermedad no es en lo social una *trinchera* provisional para acampar una noche: es tierra dispuesta para nuestra labor, en la que, precisamente para justificar la energía de nuestras *ofensivas*, nos interesa demostrar a todos los que

[1079] FRANCO, septiembre: 694-695.

[1080] GIRÓN, 22.05.1951: 8.

> temen y a todos los que dudan cómo nuestra verdad se debe amar y se puede creer.»[1081]

Poco después, y cabalmente explícito en intervención de 1949, por ocasión de la celebración de su octavo aniversario como titular de la cartera de Trabajo: «Sois funcionarios [inspectores de trabajo], pero además de funcionarios debéis ser soldados»[1082]. De esta forma esperará el régimen que los españoles mejor se identifiquen con el discurso, con el régimen y a él se junten.

> «Amantes de la libertad como nosotros que hemos ofrecido al hombre, como sujeto de la Revolución española, la suprema libertad de *defender* su salario justo, de *defender* su familia, de agruparse en Instituciones libres. (...) Amantes de la libertad somos nosotros que hemos puesto al alcance de los trabajadores todos los bienes materiales que solamente *defendían* a los poderosos en los casos de enfermedad o de muerte. Caudillo de la libertad es Franco que ha levantado en todas las ciudades de España esas *fortalezas* que se llaman Residencias Sanitarias del Seguro de Enfermedad.»[1083]

Los extractos mencionados evidencian esta línea de fuerza del discurso oficial de política social franquista: la metáfora de combate. La estrategia discursiva que Girón utiliza con frecuencia para presentar las propuestas y la evolución legislativa en el campo social se basa en la noción de conquista en pro de los trabajadores, algo arrancado, conseguido por el Nuevo Estado, una conquista contra el anterior régimen republicano, contra el denominado inmovilismo republicano, una conquista contra la supuesta falta de voluntad de los políticos anteriores al Alzamiento, una victoria sobre los modelos extranjeros alternativos al sistema de seguridad social del

---

[1081] GIRÓN, enero 1944: 8. La cursiva es nuestra.

[1082] *IDEM*, 21.05.1949: 441. O incluso en discurso de 1947: «Yo os aliento a la pelea y a la acción». *IDEM*, 24.10.1947: 981.

[1083] *IDEM*, 03.11.1951: 30 y 31. La cursiva es nuestra.

Estado nacionalista, una victoria sobre la sombra «roja»[1084]... Durante la Guerra Civil, el combate, la muerte, el sufrimiento inherentes, compartido por el conjunto nacionalista se presenta como el principal factor de cohesión nacional, social, como pretendida justificación para las consecuencias humanas del conflicto, bien como el cimiento del futuro Estado franquista, sellado con la sangre de los que por el lado nacionalista perecieron. Una de las más conmovedoras y demagógicas intervenciones de Franco:

> «muchachos de ilustre cuna se acuestan al lado del hijo de humildes labradores; abogados, médicos e ingenieros alternan en las trincheras con sus obreros y empleados. La guerra une y da cohesión a los que un sistema político había artificialmente separado. Obrero herido que eres recogido a hombros del señor del que ayer recelabas; español acomodado que no te parabas a pensar en la grandeza del obrero humilde que hoy es tu hermano en la pelea; banquero frio y calculador que te deshumanizabas al crecer tus tesoros que hoy cederías gustoso ante el hijo muerto en las trincheras; madres ejemplares, hermanas en el dolor y en el orgullo de dar vuestros hijos para defender a vuestra fe y a vuestra patria, ¿No os sentís más

[1084] En dos raras y tímidas concesiones a los intentos sociales de la ideología comunista soviética, Franco y Salazar afirmaron que, respectivamente: «Mas porque el marxismo yerre y por otros conceptos nos repugne, no hemos de condenar los fines sociales que persigue: una cosa es la justa aspiración de las clases trabajadoras a una seguridad social y a una más equitativa distribución del beneficio, que los Estados y las leyes necesitan amparar, otra muy distinta el materialismo y los medios que el marxismo propugna con el fin de lograrlo». FRANCO, 31.03.1949a: 125. «Na ordem prática o comunismo é na verdade a maior revolução e talvez a maior experiência político-social de todos os tempos e, se não fora a enormidade dos sofrimentos que tem causado, quase poderíamos regozijar-nos de que um grande país fizesse essa experiência para lição da humanidade.» SALAZAR, 06.12.1958: 525. Declaración en completa contradicción con, Cf. SALAZAR, 28.05.1950: 473. Sin embargo, Franco nunca dejará caer el argumento de que la negación de una vía social es la izquierda-comunista, y que esta no comporta cualquier espacio doctrinario y de acción para una política verdaderamente social: «El mundo quiere caminar por la senda de lo social y discurre por la marxista y comunista cuando se le cierran los otros caminos.» FRANCO, 21.09.1950: 107. En análisis, tanto la vía autoritaria de un Franquismo de derecha, como la vía autoritaria de un Estalinismo de izquierda proponen, ambas, un cuadro de política social. Aunque ninguno de los regímenes quiera desarrollar modelos de políticas de protección a los ciudadanos de base equitativa e no discriminatoria.

estrechamente unidos? Esta es la solidaridad nacional que la guerra crea.»[1085]

«La igualdad y la fraternidad no son exclusivas de otros regímenes, antes al contrario, son nuestras, porque las hemos conquistado con la sangre de nuestros mejores, con nuestra doctrina, con nuestras obras y con esa voluntad firme de soldados de la paz.»[1086]

Esta retórica presenta ventajas para el régimen, pues en el contexto cronológico de los años 1940 y 1950, el simbolismo de la guerra y la dialéctica victoria *versus* derrota, conquista *versus* retroceso está bastante presente[1087]: la fuerte marca de la Guerra Civil todavía perdura en la conciencia española.

Acerquémonos del real pensamiento subyacente a la política social franquista. Teniendo presente la previsión como el lado más inclinado de la balanza, entendemos que la intervención pública es mucho más notoria y notable en el transcurso de los años fundadores de 1940. Incluso porque, al tomar las riendas del Ministerio de Trabajo, Girón es consciente de que la acción social tendrá que constituirse en una de las mayores banderas del Nuevo Estado, lo que habiéndolo conseguido, le proporcionará un enorme capital político. Así, en un discurso que caracterizamos como atípico en el ámbito de aquello que entendemos constituir el padrón de la intervención discursiva de Girón, a finales de 1942, encontramos el joven ministro aun no completamente trajeado con su nueva piel de titular de la cartera de Trabajo, dando una dimensión de estadista a sus palabras, en un discurso preliminar al Franquismo, presentando planes y escenarios de actuación

[1085] FRANCO, 18.07.1937: 44-45.

[1086] FRANCO, 20.06.1950: 496. Años más tarde, Franco llegará a afirmar, justificando la Guerra Civil como no habiendo sido un confronto entre españoles, aproximándola del concepto de guerra justa, en la medida en que: «No era ni fue una guerra civil entre españoles, aunque muchas veces se la haya podido designar así, y pese a que nuestra sangre y la de nuestros hermanos haya corrido en aquella lucha; no. Fue la lucha de España con la anti-España. La del bien con el mal.» FRANCO, 18.07.1953: 356.

[1087] Aunque encontremos esta metáfora aun en el discurso de los años de 1960: «El Fuero de Trabajo se promulgó así con el mismo orden de prioridad y con idéntico compromiso, a vida o muerte, con que se luchaba en las líneas del frente.» FRANCO, 09.03.1963: 17.

política futura. Ahora, en estos primeros tiempos de desempeño político, Girón surge todavía algo transparente, no habiendo todavía perfeccionado su palpitar dirigista, vislumbrándose así su visión autoritaria para el futuro adoctrinamiento de las masas trabajadoras españolas:

> «No tenemos una verdad para trabajadores y otra para filósofos. Estos que vamos a exponer son nuestros dogmas para todos. Lleguéis o no al convencimiento de que son los mejores, a vuestro lado o contra vosotros, hemos de seguir luchando por ellos hasta imponerlos en la Patria.»[1088]

Resulta claro que la supuesta vía dialogante del social-Franquismo no tiene todavía calibrada su técnica de disfraz que, más tarde, llevará a una suavización de las intervenciones públicas en los años subsecuentes. Incluso así, estando consciente de las dificultades que encontrará, empezando por una falta de empeño efectivo por parte del Estado, y para conseguir un tiempo dilatado para desenvolver su trabajo protegiéndose así en su lugar, afirma que la construcción de un sistema de protección social es «la empresa más difícil (…) de la Patria»[1089]. Aun así, Girón declara públicamente tener «prisa que es preciso poner en los nuevos avances» de los seguros sociales obligatorios, incluso porque él se afirma consciente de que, en 1942, «tenemos pendiente la Revolución en lo social»[1090]. Es decir, precisamente por el hecho de que el régimen quiere montar un esquema de previsión con voracidad, no se conseguirá un modelo funcional, equilibrado ni de largo alcance.

[1088] GIRÓN, 18.12.1942: 4.

[1089] *IDEM*, 27.03.1942: 168.

[1090] *IDEM*, mayo 1942: 527. No deja de ser curioso y demostrativo de una contradicción más, o incluso de negación, que en 1941 se haya salido a la luz las siguientes palabras: «Poco a poco, lentamente, *sin prisas*, un hombre de la Falange, desconocido hace unos meses fuera del Partido, va recorriendo, andariego, todos los caminos de España, atrayendo la simpatía y la atención de las gentes; regando con el oro de sus sentimientos, la plata de sus hechos y el acero de sus palabras las tierras imperdibles de aquel gran Imperio español donde no se puso el sol y donde debe reinar sin ocaso la justicia» En *Revista de Trabajo*, nº 25: 574. La cursiva es nuestra.

La mencionada voracidad no agota los porqués de la política social franquista para no alcanzar un nivel operativo y de dimensión universal. Veamos. En el arranque de la construcción de las políticas sociales, Girón es claro, cuando afirma: «no tenemos por qué ocultar que estamos en el comienzo de una gran ofensiva para encuadrar a todos los españoles honrados – que se batieron por ideal en cualquier frente – bajo nuestras banderas.»[1091] Una década pasada, se reitera el carácter faccioso de la política social apoyada por el régimen, afirmando el ministro:

> «sería falso y sería para vosotros engañoso el creer que la obra de justicia social que ha realizado Franco es una obra de apaciguamiento. Franco no necesita de semejante política: y su modo de ser (...) no se caracteriza por la técnica del apaciguamiento.»[1092]

Así se "escucha", claramente, que la construcción de un conjunto de apoyos sociales está dedicada a los españoles nacionalistas, negándose todos los que no comparten – ni seguramente compartieron – del credo franquista. Además de esta primacial visión sectaria, el ministro permite, minutos más tarde, nueva percepción del alcance que pretende conferir a su futura obra social, al afirmar, sin permitir márgenes para erróneas interpretaciones, que:

> «Todos los españoles no impedidos tienen el deber del trabajo. *El Estado Nacional-sindicalista no tributará la menor consideración a los que no cumplen función alguna y aspiran a vivir como convidados a costa del esfuerzo de los demás*. Para hacer cumplir este postulado las leyes fiscales y la energía coactiva del Estado tienen resortes capaces de hacer imposible la supervivencia de los zánganos y de los especuladores del trabajo ajeno».[1093]

[1091] GIRÓN, 18.12.1942: 5.

[1092] *IDEM*, 18.07.1952: 743.

[1093] *IDEM*, 18.12.1942: 21. La cursiva es nuestra.

Si dudas quedasen, en 1953, Franco afirmará, sin vacilar, que:

> «Muchos son los problemas que el Estado puede ayudar y estimular a resolver; pero el Estado no es un Estado de previdencia que pueda lograrlo por sí solo; habéis de ser también vosotros, con vuestra colaboración.»[1094]

Más. Está claro que el Franquismo no establece, ni propicia, la construcción de un Estado de Bienestar, pero sí hace alarde de si propio como el edificador de un Estado social, que hemos estado caracterizando. Ahora bien, por el expuesto, no obstante el montaje de un conjunto de políticas de índole social, estas no configuran un modelo de protección social, o sea, la visión social del Estado no es universal. Y encontramos en las propias palabras de Franco, aunque proferidas con sentido diverso, esa noción, al afirmar que: «Esta obra social *remediadora* de los males de nuestra época, definida e iniciada desde nuestra Cruzada, no fue jamás interrumpida»[1095].

Efectivamente, es una política social remediadora, sin una visión de conjunto ni de fondo sobre las profundas cuestiones sociales que afectan España, y las necesarias mudanzas estructurales para corregir, *apriori*, los desequilibrios. Con estas declaraciones, asume que un futuro Estado de Bienestar no es objetivo del régimen, una vez que el modelo social franquista no tendrá cualquier consideración por los españoles pasivos. A título de ejemplo, cuanto más atrás investigamos las declaraciones políticas de Franco, más translúcida es su visión y pensamiento sobre los ciudadanos no contribuyentes, más claramente entendemos la base de su idiosincrasia social. Todavía en plena Guerra Civil, Franco afirma que,

> «Es preciso borrar, de una vez para siempre, los perjuicios de lucha de clases[1096]. Pero, para ello, es necesario que no haya

---

[1094] FRANCO, 10.04.1954: 453.

[1095] *IDEM*, 31.12.1956: 269. La cursiva es nuestra.

[1096] «La lucha de clases es la ley de la selva, de las sociedades que se toman la justicia por su mano» *IDEM*, 18.07.1953: 358.

> ociosos, parásitos y parados. La vida fácil, superficial y vacía de no hace mucho tiempo ya no es posible.»[1097]

Estos son el pensamiento, el sentimiento y la voluntad reales[1098], aunque en los años venideros, el discurso se amenizará, escondiendo este pensamiento, esta concepción de perjuicio político-ideológico relativamente a los no cotizantes.

Por el hecho de que el Franquismo no pretende concretar un sistema integrado de protección social, sintetizado en la expresión Estado de Bienestar, eso no significa que durante años no se vaya prometiendo a los españoles la creación del Seguro Único o Total. El sistema universal, que a la época se designa por Seguro Total, está en el horizonte del Franquismo – retórico y discursivo –, caracterizándolo como un «estadio superior al de la simple unificación de Seguros, implica, sin embargo, la necesidad de cubrir previamente esta etapa unificadora en lo administrativo»[1099]. Sin embargo, mucho más presente están las limitaciones de la acción de previsión de los seguros sociales, si no, veamos: «un Seguro, si no quiere convertirse en fomentador del fraude, nunca debe cubrir del todo el riesgo contra el que defiende»[1100], afirma Girón relativamente al Seguro de Enfermedad[1101]. Ahora bien, el Estado Novo de Salazar será aun más transparente en cuanto a la separación de los modelos providencialistas, demostrando fidelidad a su ideología, al no tener pegas en afirmar:

> «A previdência total seria a imprevidência geral. A previdência não deve transformar-se numa organização que garanta todos os benefícios, cubra todas as eventualidades e se substitua

---

[1097] *IDEM*, 18.08.1938: 197.

[1098] «Con la razón y con la justicia, la represión de las rebeldías o de las pasividades ha de ser rápida e implacable.» GIRÓN, 18.12.1942: 30.

[1099] *IDEM*, 22.11.1944: 47.

[1100] *IDEM, Ibídem*.

[1101] Caracteriza el escenario anterior de la siguiente manera: «antes del establecimiento de Seguro, [el trabajador tenía] un hogar frío y miserable, sin asistencia, sin jornal, sin ropas, en una dramática situación bien parecida a la del salvaje en la selva.» GIRÓN, 22.05.1951: 10.

plenamente ao homem na preparação e defesa do seu futuro. Ela não pode, na verdade, conduzir à destruição do espírito de iniciativa e da noção da responsabilidade pessoal. (...) o homem ficaria privado dos melhores estímulos para trabalhar e produzir, para prever e poupar, para se valorizar e construir por si o seu próprio futuro. Substituir em tudo e para tudo o homem pela organização, quer esta se chame Estado, corporação ou sistema de segurança social, equivaleria a aniquilar ou ferir gravemente a pessoa humana e a pôr em prática princípios de sentido socialista, repelidos pela concepção cristã da vida. (...) A generalização da previdência a todos os riscos e dificuldades poderia ainda afectar seriamente o sentido de família e da responsabilidade mútua das relações sociais.»[1102]

... Así, comprendemos el apego y la centralidad de los dictámenes de la Iglesia católica en la sociedad portuguesa, así como, cuales son las funciones de protección social definidas para la familia por el Estado Novo.

En España, en 1946, Franco concretiza, especificando, el plan de implementación rumbo al sistema global, cuando afirma que,

«Nosotros iremos al Seguro Total; pero para ir al Seguro Total y que no sea una ruina para la nación, antes hemos de asegurar el trabajo para todos, hemos de poner en marcha a España entera, y cuando hayamos puesto a España entera en movimiento y hayamos reanimado su economía y creado fuentes numerosas de trabajo; cuando el Seguro del Paro afecte nada más que a aquellas desgracias ocasionales o a aquellas crisis de coyuntura inevitables, entonces iremos al Seguro del Paro y al Seguro Total.»[1103]

[1102] *32 Anos ao Serviço de Portugal. Revolução Corporativa*, 1960: 183 y 184.

[1103] FRANCO, 20.05.1946: 427.

De este modo, presenta Franco la idea en construcción, ganando así tiempo político para esta gran empresa que será la creación de un modelo universal y unificado de protección social. Además, el dictador impone numerosos prerrequisitos, numerosas premisas y reservas – que se acusan en el discurso sobre todo a partir del desenlace de la Segunda Guerra Mundial y de la consecuente disminución del espacio para los regímenes totalitarios en el Occidente –, para concretar el anunciado Seguro Total, entre ellas la quimera del pleno empleo[1104]. Estas circunstancias demuestran que no existe cualquier efectiva intención política de concretar este proyecto anunciado, antes hacer perdurar esta idea, en una estrategia propagandística, con el objetivo de mantener, *ad eternum*, la sociedad española tolerante y expectante ante la acción del régimen. En realidad, tendrán que pasar cerca de 30 años para que el régimen, ya en su final, diera pasos efectivos en el sentido de la concreción del referido modelo. Además, en respuesta a una cuestión en un contexto de una entrevista:

> «– ¿Podría usted indicarme a qué aspecto de las mejoras sociales dedica actualmente su atención?»

... Girón es claro al afirmar:

> «– El Seguro único. Es mi deseo que, a la mayor brevedad posible, se implante en nuestro régimen social el Seguro total. Por su virtud, el trabajador estará asegurado en todos los aspectos de la previsión»[1105].

La inconsistencia del discurso se revela, una vez más, cuando en 1951, el mismo ministro afirma que, al final:

> «No ha estimado el Gobierno de la Revolución Nacional que ha llegado el momento de establecer el Seguro Directo y Total

[1104] Precisamente en el pos Segunda Guerra Mundial, uno de los responsables administrativos del Ministerio de Trabajo coloca el pleno empleo como condición para el desarrollo y funcionamiento de la seguridad social: «Es condición esencial de la eficacia de un sistema de Seguridad Social que exista plenitud de empleo, es decir, ocupación remunerada adecuada para todos los trabajadores». LÓPEZ, 1947: 323. Aquí está el pretexto para el no funcionamiento del sistema de seguridad social franquista.

[1105] GIRÓN, octubre 1945: 888.

> contra el Paro con carácter general. (...) Si en países socialmente más evolucionados, más educados, con un proletariado culto, el Seguro de Paro engendró fatalmente una tendencia a la molicie e indirectamente al vicio, y aun a la degeneración, imaginaos lo que un Seguro de esta índole podría engendrar [en España].»[1106]

De discurso en discurso, de promesa en promesa, es siempre constante el inmovilismo en la política social franquista. Encuadramos la entrevista mencionada en una estrategia de marketing político promocionada por Girón, integrada en todo un aparato de propaganda a la escala del Estado franquista. No obstante, es raro que el titular de la cartera de Trabajo asuma, en discurso oficial, la necesidad de la propaganda como instrumento político, aunque la perciba como un medio para alcanzar un fin, y no como un objetivo en sí mismo, como nosotros la consideramos ser para el régimen:

> «si queremos hacer entender la Patria a masas de hombres educados en la realidad del trabajo y del peligro es necesario comenzar por la propaganda de los hechos».[1107]

Este pasaje comprueba una incongruencia más en el discurso, una vez que ya hemos citado a Girón y a Franco demarcándose de la propaganda como característica del Nuevo Estado. Pero, al final, es. La verdad es que los años pasarán, y aquello que se había prometido desde el principio de los años 1940, una seguridad social unificada y sistémica, seguirá siendo una promesa:

> «El número y la diversidad de los problemas sociales, de legitimidad innegable, está pidiendo una solución unitaria y

[1106] *IDEM*, 22.05.1951: 19.

[1107] *IDEM*, noviembre-diciembre: 1013.

> progresiva de sistemas a los que hemos de reservar todos nuestros desvelos.»[1108]

Consideramos pertinente traer a Salazar a esta discusión, a la pretendida función pedagógica de la propaganda, aplicada al dominio estatal de las políticas sociales:

> «Entendamo-nos primeiro sobre o significado ou conteúdo da propaganda que se encontra na base de toda a actividade política. Muitos a confundirão com uma espécie de máquina de elogios, sistemáticos e banais, aos homens e às coisas, de onde foram banidos o sentido das proporções e as exigências da verdade. (...) Muitos outros ajuizarão dela ser como poderoso veículo que rola pelas estradas da vida social a converter o dinheiro da Nação em pó e barulho (...) Alguns ainda considerarão a propaganda como o instrumento subtil que (...) faz do atropelo razão e da violência justiça, inventa uma história, formula um direito, *cria uma verdade*, tão clara, tão incisiva, tão evidente que todos a hão-de julgar verdadeira. (...) não é isso para nós propaganda. O que é, pois? Sempre que abordei este assunto tenho ligado a propaganda à educação política do povo português e lhe tenho atribuído duas funções – informação primeiro; formação política, depois.»[1109]

Es tiempo ahora de abordar otra característica del discurso social ibérico que, en realidad, se desdobla en una triple cuestión: el ritmo de las reformas sociales, lo poco o mucho que se realiza y como eso se repercute en la adhesión de los españoles y portugueses a las políticas de consenso, luego sujetándose al control social por parte del Estado, no obstante la idea presentada por Manuel Loff, y que secundamos, de que ambos los regímenes demuestran «una incapacidad permanente de movilización

[1108] FRANCO, 31.12.1957: 420.

[1109] SALAZAR, 26.02.1940: 194 y 195. La cursiva es nuestra.

decisiva de las distintas fuerzas oposicionistas»[1110]. Considerando la exigüidad del avance social promocionado por el poder político franquista, a pocos meses del desenlace de la Segunda Guerra Mundial en Europa, Franco ofrece bases para que Girón continúe a propagar un discurso autoelogioso sobre el creciente Estado social:

> «Constituye un ideal para todo régimen político el lograr el mayor bien para los regidos. Cinco años de paz, de resurgimiento económico, y de mejoras sociales, en medio de un mundo en guerra, a pesar de las intrigas exteriores, constituye un timbre de eficacia y de sabiduría que nadie sinceramente nos podrá discutir.»[1111]

Todavía a principios de 1946, encontramos a Girón en un discurso de falsa modestia, pero que, en realidad, traduce y se aproxima a la realidad de la política social franquista a la fecha, no obstante «la mordiente inquietud de lo social»[1112] que había declarado meses antes: «Estamos muy atrás. Hemos hecho algo, pero poco.» Pero, si se anticipa que esta declaración significará un nuevo arranque de aliento para la construcción de la protección social del Franquismo, minutos después, Girón esclarece que, de hecho, el grueso del avance social que el régimen había estimado concretar, se encuentra ya materializado. El plan de acción futura es presentado por el ministro en los términos siguientes: «La próxima ofensiva social habrá de cubrir los cinco puntos siguientes: Ajuste de las reglamentaciones a la realidad social; Cajas autónomas de Previsión; Seguros Enfermedad; Viviendas y Participación en beneficios.»[1113]

[1110] LOFF, 2000: 129.

[1111] FRANCO, 23.01.1945: 142. El Caudillo afirma más tarde que: «El Estado español es un Estado social. Así lo definimos cuando "estaba el toro en la plaza"». *IDEM*, 13.10.1952: 233.

[1112] GIRÓN, enero 1946: 41

[1113] *IDEM*, 17.02.1946: 121 y 122. Pasados tres años, atestando del corto alcance de la política social del régimen en más de una década, aunque enmascarando la noticia de un largo hecho, Franco diagnostica la situación de la vivienda de la siguiente forma: «En España faltan más de 500.000 viviendas (...) El Movimiento Nacional no estará satisfecho mientras todos los trabajadores, todo el que ansíe una vivienda, no la tenga.» FRANCO, 11.08.1949: 652.

Ninguna propuesta ni intención de fundo, solo adaptaciones y algunos desarrollos de la realidad de alguna forma ya implementada. Así, consideramos que 5 años después de que el primer ministro franquista del Trabajo hubiera tomado posesión, la mayor parte de su mandato está cumplido, pese a que el cese de funciones solamente ocurra en 1957. Girón afirma que «todo lo que sea mantenerse un instante sin avanzar es retroceder»[1114]. Si es así la política social propagada por el Franquismo no representa un notorio avance en la mejora de la calidad de vida de los españoles, ni tan poco un camino surcado sobre la convicción del derecho individual a una protección social como función retributiva del Estado, pero sí un camino surcado sin admitir trabas, propuestas alternativas, visiones distintas, pues encontramos al Caudillo afirmar, sin dudas que, «Quienes se oponen a ella [valiente política de justicia social] adoptan una actitud que no sólo es censurable por egoísta, sino por *suicida*»[1115].

Sin embargo, podemos verificar que la masa de afiliados a los seguros sociales no acompaña la retórica y la voluntad política. Desde 1947 en adelante, escuchamos llamamientos, lamentos y avisos de Franco en ese sentido (que se repercute en Girón), afirmando que, «No basta que el Estado descanse en sólo unos principios sociales, sino que es preciso que el pueblo los conozca, los sienta y los ame»[1116].

Pasados dos años:

> «Es necesario que los elementos productores se convenzan que no basta la legislación sobre las mejoras sociales para que éstas tengan toda su virtualidad.»[1117]

En 1951, el Caudillo insiste y reitera:

[1114] GIRÓN, mayo 1946: 472.

[1115] FRANCO, 16.12.1946: 191-192. La cursiva es nuestra. Además, a este propósito, Franco había advertido en 1942, que, «Habrá desventurados que pueden estar o no con España; lo que no puede admitirse a nadie es que esté contra España». *IDEM*, diciembre 1942: 4.

[1116] *IDEM*, 14.06.1947: 444.

[1117] *IDEM*, 18.05.1949b: 85.

«hay que decir que no basta que exista un Gobierno ni un Régimen con una inquietud social y espiritual que anhele, con la justicia, las máximas mejoras, no basta tampoco que nosotros dictemos leyes y decretos para que éstos puedan llegar y ser cumplidos en los últimos rincones de España; hace falta el civismo, hace falta el gran espíritu de todos los españoles para que, traducidos en actos y denuncias, pueda combatirse enérgicamente a los especuladores sobre la miseria.»[1118]

Franco es frecuente en el autoelogio, así como en el llamamiento a la sociedad para adherir a las políticas del régimen[1119], encorajando, discretamente, la práctica de la denuncia de los que, visiblemente, no fuesen concordantes con los dictámenes políticos. Es decir, por estas palabras entendemos clara la relación entre las políticas sociales y la necesidad de control social, enmascarándose un poderoso instrumento de limitación de la sociedad por un conjunto de buenas intenciones y de contribuciones sociales a las masas españolas. Consideramos evidente que el alto precio de la política social franquista fue la revocación de las libertades a los españoles.

Hagamos una comparación con Portugal y verificamos una nueva sincronía entre los discursos sociales de las dictaduras ibéricas: Salazar siente la falta de adhesión a los intentos sociales del régimen y de eso se da cuenta, aunque muy parco en palabras y poco vehemente como es en su tono, sobre todo en la década de 1950, lejos ya de su entusiasmo inicial: «o convite formal para uma intensificação bem necessária da actividade política»[1120]. Incluso en la década de 1960, a pocos años del final de su gobierno efectivo, Salazar continúa sintiendo necesidad de justificar las

[1118] *IDEM*, 11.03.1951: 44.

[1119] Una vez que se verifica, y en una opinión compartida por nosotros: «a incapacidade prática do regime [em] impor alterações em alguns campos da vida social, porque esta oferecia resistência ou porque ele próprio não podia reunir suficientes condições de intervenção na sociedade». LOFF, 2008: 76.

[1120] SALAZAR, 19.01.1956: 311.

opciones de política social que había tomado a lo largo del tiempo ante críticas que se hacen oír, aunque ciertamente en susurro:

> «Independentemente dos juízos que possam formular-se sobre a celeridade com que se caminhou e sobre os objetivos atingidos, é indiscutível que, a partir de 1933, muito se realizou, na ordem jurídica e na ordem prática, em favor da melhoria das condições de vida e da segurança social dos trabalhadores. E – dado que também aqui é lícito afirmar ter-se partido do zero – houve que começar pelo princípio: por alicerçar e por estruturar, para construir.»[1121]

En una asunción de conciencia, en una declaración que traduce la realidad sentida por el poder político en Portugal relativamente a la falta de adhesión y apoyo de los "nacionales" a las políticas de consenso, el régimen saca a la luz las siguientes palabras, también ellas de casi total paridad con el proferido en España:

> «as realizações sociais não têm sido acompanhadas do correspondente esforço de doutrinação dos trabalhadores e do patronato, em ordem a esclarecer e divulgar os princípios, a formar e a informar as inteligências e a criar aquele *mínimo* de simpatia e de interesse sem o qual não conseguem vingar, no terreno das realidades, as melhores construções ideológicas e jurídicas. Importa, pois, tentar mudar tal estado de coisas.»[1122]

Siendo estas palabras escritas en el límite del ámbito cronológico de nuestro estudio (1956), resultan paradigmáticas pues nos permiten entender que con ocasión de la preparación de la reforma de la previsión portuguesa en 1962, el Estado Novo confiesa que ni la menor adhesión, «simpatía» en las palabras del régimen, se siente y verifica ante este sector

---

[1121] *32 Anos ao Serviço de Portugal. Revolução Corporativa*, 1960: 75.

[1122] «Plano de Formação Social e Corporativa (Proposta de lei)», 16.04.1956, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXIII, nº 7, 16.04.1956: 155. El Plan fue promulgado por la Ley 2085, de 17 de agosto de 1956, en *Diário do Governo*, nº 173: 1293-1296. Este Plan conocería su arranque en 1958.

de las políticas públicas. Son igualmente declaraciones ejemplares una vez comprueban que únicamente al final de 22 años, el régimen decide formar y informar... Dirá el ministro de la Previsión Social, Veiga de Macedo, que, «Não temos tido tempo na ânsia de realizar»[1123]. Se refuerza nuestro entendimiento de que ese interés en el desarrollo de una política social capaz nunca se había verificado y, como tal, el régimen no hizo del mismo su bandera...

Por último, se impone el tercer vértice de esta cuestión. Si los regímenes dictatoriales no consiguen captar el interés de la sociedad para los mecanismos de sus políticas sociales, el ritmo de la implementación de las reformas en este área de gobierno no puede ser acelerado. Por su vez, la velocidad no siendo notoria, la adhesión de las personas no podrá ser masiva, cayendo los regímenes en un círculo vicioso. Así, en los años de 1950 damos cuenta de que Franco pasa a incluir en su discurso oficial la defensa del ritmo acelerado de la obra social del Estado nacionalista, lo que ciertamente será reflejo de voces críticas que acusaban el régimen de poco y lentamente (se) promocionar progreso social:

> «Yo sé que hay muchos españoles y excelentes camaradas que, en una plausible inquietud por avanzar en el camino de la Revolución Nacional que el Régimen patrocina, puede en muchos aspectos parecerles nuestra marcha lenta. ¡Bendita ilusión que debe servirnos a todos de acicate! (...) mas el ritmo ha de atemperarse a las posibilidades de la Nación en todos los órdenes.»[1124]

Distintamente en el estilo, pero idéntico en el resultado y autoelogio, encontramos Salazar. Este, contrariamente a Franco, no tiene pegas en reconocer que el ritmo de la obra social del Estado Novo no corresponde al que había sido inicialmente delineado. Este aparente *mea culpa* es de hecho y únicamente, aparente.

[1123] MACEDO, 18.12.1956: 164.

[1124] FRANCO, 16.05.1952: 114.

«Obrigado [Salazar] a trabalhar em extensão e não em profundidade, pela vastidão imensa de outros campos de acção, foi impossível manter o ritmo primitivo e levar inteiramente a cabo a obra reformadora delineada desde os primeiros anos. Apesar de tudo nós podemos orgulhar-nos de haver realizado em condições adversas, internas e externas, o que entre nós e antes de nós comummente se julgava impossível; e realizado não como quem atinge ofegante os altos cumes, em esforço que não há-de repetir-se, e repousa descendo, mas como quem lança alicerces, consolidados e estáveis, para obra duradoira.»[1125]

«contudo [clarifica Castro Fernandes en 1947] temos a perfeita consciência de que esta obra, tão séria, tão vasta e tão profunda, não tem sido e ainda não é popular... O trabalhador apenas vê na previdência uma quota que lhe descontada no salário... (...) [Quanto ao patronato, o] entusiasmo pela obrigação de comparticiparem nos encargos da previdência não é por aí além»[1126].

Franco acaba por reconocer un paso lento en los avances sociales, reconoce que incluso dentro de la base de sustentación del régimen hay quien critique esa demora. Las mencionadas palabras de Franco irán contrastar con las afirmaciones de los siguientes años, cuando Franco no admitirá más que se acuse al régimen de no estar a promocionar un avance acelerado. Así, y ampliando el espectro cronológico del análisis discursivo, Franco afirma que:

«Así como por nuestra impaciencia nos parece que llevamos una marcha lenta, en cambio, los que nos ven desde fuera

[1125] SALAZAR, 05.09.1940: 278.

[1126] FERNANDES, 28.05.1947: 188.

creen que llevamos una marcha rápida y arrolladora. Y esto es porque dentro del bosque no se ven los árboles.»[1127]

«Muchos que desconocen el pasado pretenden tacharnos de que vamos con calma. Y yo llamo la atención de esos españoles para que piensen cuál es la herencia que recibimos; cuál era la situación de España (...) La herencia que nosotros recibimos fue una herencia ruinosa. Todo eran deudas, no teníamos ni disponíamos de nada.»[1128]

« ¿Es que no vamos deprisa? Desde luego, podrá parecer lenta la marcha a los que, desconocedores de la realidad, sin responsabilidad nos contemplen; pero no así a los que serena y objetivamente nos estudien y observen.»[1129]

Reforzamos la conclusión del fracaso de la política social por estas declaraciones proferidas en décadas distintas, o sea, no existe adhesión en volumen suficiente para que la política de masas controlase realmente las masas, mucho menos existe adhesión convicta[1130], que efectivamente se traduzca en un aumento productivo capaz de crear riqueza para alimentar las políticas sociales franquistas. Aunque el Estado afirme que ofrece,

---

1127 FRANCO, 01.05.1956: 190. El Caudillo no fundamenta esta afirmación, por lo que se presenta una mera indicación no comprobable.

1128 *IDEM*, 07.05.1960a: 15 y 16. Franco recurre, sistemáticamente, al mismo argumento: la mala herencia republicana. Incluso pasados más de veinte años, el régimen continúa a defenderse con el supuesto trabajo mal hecho por los predecesores. No existe régimen democrático que consiga hacer perdurar durante tanto tiempo este argumento. Por lo tanto, tal hecho es suficiente para demostrar que el Franquismo no es democrático, o, como mínimo, desprovisto de capacidades para gestionar los asuntos de Estado. No obstante sustentarse España como una democracia «natural y orgánica»...

1129 *IDEM*, 09.03.1963: 41.

1130 Ya próximo del final del ciclo político de Girón, lo encontramos dirigiéndose a responsables y funcionarios del Instituto Nacional de Previsión, aunque advirtiendo para que, «si por culpa nuestra fracasamos, si no embarcamos al país en nuestra propia ilusión y si no logramos meter en el meollo de la estructura social de España los seguros sociales y no aseguramos su perpetuación, habremos cometido un fraude político que no se paga con ningún castigo». GIRÓN, octubre 1955: 1013. Por el expuesto, concordamos con la lectura de que «si bé els propis informes oficials són el millor exemple del fet que el poder polític era conscient de la seva incapacitat per convèncer els treballadors més inquiets i amb major "consciència de classe"». MOLINERO, 2005b: 54.

paternalmente, sus apoyos, en realidad, solamente pretende y consigue redistribuir lo que recibe, añadido de un escaso potencial valorativo. La adhesión convicta escasea como también faltan las realizaciones sociales debido a una política social sin apoyo financiero. La carga fiscal impuesta por el Estado franquista es regresiva, o sea, no existen impuestos directos, lo que tenía como consecuencia un parco encaje de capitales por parte del Estado, que proviene esencialmente de la tasación sobre el consumo. Así, este exiguo cuadro financiero para el área social llevará Franco a asumir, aunque por otras palabras, la "guerra fría" entre su régimen y varios sectores de la sociedad española que dura hace casi un cuarto de siglo y que se recrudece en torno de 1956:

> «La Patria y lo social no pueden estar en pugna. Lo social depende directamente de la buena marcha de la Patria. El progreso de la Patria puede lograr la grandeza de lo social.»[1131]

Por más atractivo que el barroco discurso de Franco-Girón pueda ser, el hecho es que, las palabras no son suficientes para rellenar una obra hueca de concretizaciones, no son suficientes siquiera para disfrazar la ausencia de una política con verdadero significado social. Por eso Girón asume – aunque ciertamente traicionado por sus palabras, entendemos, y señalando factores exógenos a su práctica política –, que a los 9 años de mandato, aun no había conseguido hacer una efectiva diferencia en la mejora de la calidad de vida de los españoles[1132]: «España tiene pendiente desde hace muchos años su revolución social.»[1133]

[1131] FRANCO, 23.03.1960: 10.

[1132] Pocos años antes, Franco había afirmado que: «El primer error que se comete consiste en querer presentar a nuestro Régimen como un régimen de dictadura, pretendiendo con ello asignar a la Magistratura que ejerzo facultades extraordinarias y despóticas, cuando en España precisamente el Gobierno de la nación discurre dentro de las leyes». FRANCO, 14.05.1946: 22. Además de la adjetivación del régimen como no despótico – lo que no significa la afirmación de una postura democrática –, Franco presenta el funcionamiento del Estado dentro de la ley como factor explicativo, como defensa para la demora y corto alcance de la obra, particularmente la de política social. Así, parece legítimo deducir que la supuesta «democracia» impedía a Franco de concretar los progresos que desearía...

[1133] GIRÓN, marzo 1950: 243.

En España, por más precoz que pueda parecer, entendemos que los años de 1950 son ya época de balances al nivel de la política social. En 1951, se cumple una década de Girón de Velasco al frente de la cartera de Trabajo y a los mandos de la política social franquista. Se entra así en la fase final de la política social falangista más exuberante, del discurso arrebatador en este cargo ministerial. Consideramos asertiva la idea de que una vez montada la estructura base de protección social franquista, esto es, los seguros sociales obligatorios, el ímpetu legislador disminuye, considerando el régimen – aunque afirmando el contrario – que está concluido aquello a que se había propuesto[1134], y que a tiempo, y en un desarrollo que poco tendrá que ver con el Estado, el modelo de protección social evolucionará de *per si* (si así se proporciona y los interesados, los particulares por lo tanto, lo quisieran), para un sistema integrado tendencialmente universal. El Franquismo no rechaza un modelo funcional de seguridad social. No lo puede hacer. Nos hemos referido al Seguro Total. Incluso afirma Girón que, «La seguridad social constituye una aspiración de toda la moderna política social.»

Ahora, para el régimen, el problema está en el hecho de que,

> «la sociedad moderna se apresura, a veces quemando precipitadamente la [sic] etapas, hacia la realización de una política de seguridad social. Quizá no convenga que no preguntemos si esto obedece a una actitud de arrepentimiento, a un encuentro providencial con la doctrina de Cristo, tantos siglos abandonada»[1135].

Vimos la justificación para que el régimen no avance hacia un sistema de protección global. La propia letra de la ley al inicio de 1950 es clara en esa conclusión: el decreto que reorganiza el INP en 1950, el cual ya hemos señalado, considera, en su preámbulo, como «Superada ya la etapa de

[1134] Recordamos la afirmación de Franco, en junio de 1949, cuando afirmó que, «España ha logrado construir un orden en lo social». Véase discurso referenciado en la nota 1060.

[1135] GIRÓN, 22.05.1951: 17.

establecimiento de los Seguros sociales»[1136]. Es de nuestro entendimiento que el régimen considera su trabajo, en este sector de la vida pública, concluido. Abundan las alocuciones públicas de Franco que sostienen nuestro juicio. A finales de 1948, Franco declara que:

> «Podía ya el Régimen fenecer, podía no hacer nada en lo sucesivo y ya se señalarían estos diez años como inigualables en la Historia de España por su fecundidad, por su poder creador, por haber hecho realidad tantas ilusiones y esperanzas (...) que no hay época en la historia de España con más fecundidad ni con más patentes realidades.»[1137]

Está claro el paralelismo entre los regímenes ibéricos en cuanto a su autoevaluación y autoelogio, así como al trabajo ya concluido en lo que respecta a su obra social. Salazar, en el sexto año de gobierno:

> «Podíamos não ter feito mais nada – podíamos não ter melhorado os salários, nem feito contratos coletivos, nem estabelecido caixas de previdência, nem assistido ao desemprego, nem construído casas para os operários e jardins para os filhos dos pobres, nem aumentando as exportações, nem definindo os preços – podíamos nada ter feito que beneficiasse a economia ou melhorasse materialmente a condição dos portugueses, e teríamos realizado obra imensa só com dar aos trabalhadores a consciência e o respeito da sua dignidade, só com ter criado o ambiente de paz social, só com ter feito compreender, feito viver a solidariedade existente entre os que estudam as soluções e os que organizam e dirigem o trabalho ou o executam, e convencido a todos a trabalhar cada vez mais para benefício comum.»[1138]

[1136] Decreto de 14 de julio de 1950, en *Boletín Oficial del Estado*, nº 199, 18.07.1950: 3133.

[1137] FRANCO, 25.11.1948a: 459-460.

[1138] SALAZAR, 27.02.1939: 131-132.

Siendo así, palabras con un tono de autopromoción y de balance van despuntando en las alocuciones de los dirigentes políticos, ya desde finales de la década de 1940. En 1949, por ocasión de la inauguración de una clínica ambulatoria adscrita al Seguro de Enfermedad, Franco afirma:

> «No se trata de una misión de caridad que pueda llenar lagunas entre los indigentes y que siempre podrá dulcificar la justicia que nosotros traemos, sino de una obra de reparación, de una obra de justicia, la que llevábamos en las banderas cuando combatíamos por una España mejor, por una España más justa, por una España más libre. (...) existía una nación, un Estado, una Iglesia y una doctrina católica, pero no se hicieron estas obras; tenía que venir el Movimiento Nacional, pleno de ambiciones y de contenido social, para que obras tan justas y necesarias se realizasen. *Los seguros sociales son la obra más acusada del Régimen nacional español; obra que, como todo lo humano, podrá tener defectos, pero la realidad es que marchamos y que nos sentimos cerca de la meta*»[1139].

Y la «meta» se hace, para nosotros, evidente con la evolución del concepto de justicia social: durante toda la década de 1940, justicia social equivale a pasión, a convicción, a discursos inflamados, a imperativo moral y católico, a la razón de ser de todo el Movimiento. En los años de 1950, justicia social es... lo que puede ser, o sea, el resultado técnico de una operación aritmética entre el debe y el haber, perdiendo la llama y dejando de ser uno de los mayores estandartes de Nuevo Estado, posiblemente por la discrepancia entre la realidad social y la intención política:

> «La justicia social necesita ser inicialmente, para no perdernos en rodeos, el saldo de más, previamente conocido entre los ingresos y gastos de tipo familiar de rango económico más modesto, saldo conocido por anticipado por la estabilidad de

[1139] FRANCO, 15.09.1949: 733-734. La cursiva es nuestra.

> los salarios y de los precios de los artículos en un mercado suficientemente abastecido.»[1140]

En 1950, Franco declara: «La promesa que un día hicimos de elevar el nivel de los trabajadores españoles, de mirar por la dignificación de nuestros hombres, empieza a realizarse»[1141]. A medida que el régimen considera estar más próximo de concretar sus objetivos sociales, este entendimiento político de Franco se nos figura como posible una doble interpretación: si, por un lado, se da cuenta de un trabajo conseguido por el régimen, particularmente por el titular de la cartera de Trabajo; por otro, entendemos que esta concreción/conclusión de la acción política desarrollada por Girón de Velasco podrá significar el fin de su largo mandato político al más alto nivel de la élite franquista.

En este nexo interpretativo, consideramos que una renovación de los mandos del Ministerio de Trabajo será voluntad de Franco (aunque no sea, a la época, un asunto prioritario), contrastando con el deseo de Girón. Así, la década de 1950 será, para Girón, una mezcla de seguridad y certeza en el lugar por la obra presentada, con la inseguridad sobre cuánto tiempo de supervivencia política le granjeará esa obra. Como político hábil que es, entendemos que Girón planteará una nueva estrategia, aduciendo nuevas temáticas y nuevas facetas a su discurso político con el fin de blindar su presencia en el ejecutivo. Un nuevo tópico despunta en el discurso de Girón: anuncia la cualificación y participación de los trabajadores españoles en la política social oficial: «Queremos abrir para el trabajador manual todos los caminos que conducen al prestigio, a la categoría social y a los honores.»[1142] Como si no fuese ya prueba suficiente de una prosa retórica...

> «Hoy, cualquier trabajador español está en condiciones de dar un curso sobre esta materia y os quedaríais asombrados del conocimiento de sus derechos y de sus obligaciones y de la

---

[1140] *IDEM*, 31.12.1952: 818-819.

[1141] *IDEM*, 20.06.1950: 496.

[1142] GIRÓN, marzo 1950: 245.

manera cómo los ejerce y cómo los hacen ejercer a los demás.»[1143]

La demagogia perdura. Así, y caminando hacia el final de la política social de cuño Franco-Girón, en el deflagrar de la década de 1950, el arquetipo de los seguros sociales del modelo franquista se encuentra terminado, construido legalmente, configurándose en una malla de protección social lagunar y no uniforme[1144]. De esa forma, se vuelve más habitual en el discurso de Girón la temática de la participación de los trabajadores en la política activa, en el rumbo de las empresas, exacerbando, por tanto, su verdadero espacio de intervención cívica. Sobre los años de 1950, Girón, convencido de que la construcción del aparato de seguros sociales se encuentra mayoritariamente concluida, se ve en la contingencia de presentar a su Caudillo, ante los ministros y diferentes sectores influyentes de la sociedad, un nuevo plan de acción política, una nueva estrategia de intervención que le permita permanecer en el lugar que ocupa desde los tiempos más falangistas del régimen, 1941. Ese plan de acción le conseguirá algunos años más instalado en el ministerio y se materializará en las Universidades Laborales, instituidas entre 1955 y 1978[1145]. Para Girón de Velasco, este será el camino para la capacitación de los trabajadores españoles. Prepara las bases de su propuesta política colocándose, supuestamente, del lado de los trabajadores.

Comprendemos en las palabras del ministro que, los años de 1950 marcarán una alteración en cuanto al tipo de realizaciones sociales promocionadas por el régimen: el tiempo de la construcción de los seguros sociales está superado y ahora es el momento de abrir el «segundo ciclo revolucionario»[1146], en aquello que Girón presenta en su discurso como la

---

[1143] GIRÓN, 22.05.1951: 11.

[1144] El propio Caudillo hará de eso referencia, al afirmar que, «La seguridad social efectiva, sólo representa en España el 16 por 100 de los jornales». FRANCO, 28.02.1958: 429.

[1145] Sobre esta temática véase, entre otros: ZAFRILLA, 1999: 177 y ss. La Ley de Universidades Laborales datada de 11.05.1959, reglamentada a 24.11.1960.

[1146] GIRÓN, 18.07.1955: 802.

«previsión ofensiva»[1147], la cual, de acuerdo con sus palabras, está direccionada para permitir la capacitación y la ascensión social del trabajador a través de las referidas Universidades Laborales:

> «La Previsión Ofensiva es otro sistema de medidas de carácter económico político encaminadas a dotar al trabajador de armamiento necesario para contender con todas las clases económico sociales contemporáneas en toda clase de batallas por el poder, la influencia y el mando.»[1148]

No desarrollaremos esta vertiente educativa de la política social franquista, pero señalamos que asumirá mayor protagonismo en esta fase en que el área de los apoyos sociales estará más paralizada, hasta la reforma de la década de 1960. Así, se nos figura que será ahora entendimiento de Girón que la educación obrera podrá ser el instrumento político para una mayor nivelación y homogeneización de la sociedad española, además, claro está, de poderse configurar como un nuevo instrumento de control social[1149].

> «Se dice que el trabajador no está preparado para semejante participación. ¡Exacto! ¡Exactísimo! El trabajador no está preparado para semejante participación y no seríamos nosotros sinceros si no hiciéramos completamente nuestro el argumento.»[1150]

Esta exacta declaración está en absoluta contradicción con el hecho afirmado por el orador, 33 páginas de discurso más atrás, donde había

---

[1147] «La Previsión ha dejado de ser un arma de defensa y sirve ahora para avanzar.» GIRÓN, abril 1955: 442.

[1148] *IDEM*, julio-agosto 1954: 793.

[1149] Ya Franco, años antes, había afirmado que: «Cada día será más inútil el querer seguir especulando con la ignorancia de las masas; el arma se volverá contra los que la esgrimen.» FRANCO, 18.07.1948: 580. Ciertamente que las palabras fueron proferidas no considerando como tal su propia conducta política, pero, en verdad, acabando por auto-describirse y prever el desarrollar el futuro del Nuevo Estado.

[1150] GIRÓN, 03.11.1951: 54.

defendido al trabajador español como el más bien preparado del mundo[1151]... La retórica desprovista de contenido conduce, por veces, a la contradicción en su intento. Continuando el análisis de la sustentación que Girón utiliza, las Universidades Laborales no sólo prepararan convenientemente el trabajador para una determinada profesión, como, en el caso de demostrar especiales apetencias para proseguir estudios en una institución de enseñanza superior, ese trabajador seria encaminado para allí, a expensas del Estado[1152]. Esto porque, «la cultura constituye la única garantía seria de paz social», afirmase[1153].

Así, en 1951, se lanza la última "campaña" política de Girón, una enseñanza para los trabajadores obreros, intimando Sevilla a construir lo que será la primera de una red de Universidades Laborales[1154]. En discurso proferido en Madrid, en la reunión anual de las Asambleas de Mutualidades y Montepíos Obreros/Laborales[1155], en mayo de 1951, Girón proclama la formación de los trabajadores en estos termos: «Tomaremos al muchacho en nuestra mano y paralelamente iremos formando en él al trabajador y al hombre»[1156]. Lo que es, claramente, una nueva muestra de la postura paternalista del Estado, no obstante Girón ya anticipó el revisionismo histórico que algún día llegará de la mano de algún investigador incómodo

---

1151 Cf. nota 1140.

1152 Esta tónica demagógica y paternalista se manifiesta en diferentes intervenciones, como en la de abril de 1952, en un discurso en Valencia: «la Universidad Laboral, actuando como lo que es, como una madre, (...) el alumno de sus aulas y le conducirá, con emoción y con dignidad verdaderamente maternales, hasta el atrio de la Universidad del Estado». GIRÓN, 26.04.1952: 380

1153 *IDEM*, 03.11.1951: 60 y 61. Esta es una idea defendida por Girón anteriormente en discurso de 25 de noviembre de 1950, igualmente en Sevilla: la cultura como superadora de cribas sociales.

1154 Ya en 1950, igualmente en Sevilla, Girón había presentado y defendido la idea de los Institutos Laborales de Enseñanza Media como instituciones donde «los obreros, capacitados para su profesión o en vías de capacitarse en otros Centros, van a estudiar todas las cosas que un hombre de nuestro tiempo necesita saber para convertirse en preservador y colaborador de la adquisición y conservación de los bienes que el progreso nos va legando.» GIRÓN, 25.11.1950: 23.

1155 «Los Montepíos (...) la más popular, la más querida de todas las instituciones sociales del régimen.» *IDEM*, 08.05.1951: 1.

1156 *IDEM, Ibídem*: 23.

para una imagen tan cuidadosamente construida: «Ha terminado la época de la demagogia, camaradas. Ya sé que se dirá de mí, precisamente por deciros esto, que soy un demagogo.»[1157] Ahí está.

En 1952, ya en Valencia, dando continuidad a la campaña en pro de las Universidades Laborales[1158], Girón, al dirigirse a los trabajadores, retoma la visión reductora y manipuladora de la relación de los trabajadores con el Estado y de la dialéctica entre España y el resto del mundo, afirmando que, «Tenemos que ganarle la ventaja a todos los pueblos del mundo, porque hemos sido los primeros en inventar el arma [universidades laborales].»[1159] Muy por debajo de las expectativas del discurso está la realidad, pues en la década de 1950 son constituidas únicamente 4 Universidades Laborales: Gijón (1955), Sevilla, Córdoba, Tarragona (1956). Esta vertiente de formación profesional y cultural intentará complementar el espectro de la política social franquista hasta la fecha concretizada.

Girón de Velasco cabalgará los últimos años en el poder con la certeza de que, «la doctrina está formulada. Sabemos adónde vamos»[1160]. Se hace efectiva la noción que este interviniente político presenta que gran parte de la obra se encuentra por él edificada y que, de aquí en adelante, el engrandecimiento y la formación del trabajador será una plusvalía más allá de lo esperado por el poder político. Es, por lo tanto, tiempo de defender la obra realizada – diríamos exacerbada – con aplicaciones discursivas como:

> « ¿cuando hemos cumplido la primera parte de nuestra jornada abriéndonos paso por la manigua de injusticias, aquellos

[1157] *IDEM*, 08.05.1951: 8.

[1158] La sostenibilidad de la iniciativa de las Universidades Laborales estaría a cargo de las instituciones particulares que eran los Montepíos y no del Estado, por el que esta corriente de discursos proferidos por Girón tiene – además de la tentativa de fidelizar las masas a esta causa de la política social franquista –, igualmente el objetivo de movilizar capitales privados para financiación, así como la disponibilización de terrenos para la construcción de las instalaciones, en las diferentes regiones: «El dinero de los Montepíos también va a servir para esta, o, dicho más exactamente, va a servir para esto mejor que para cosa alguna». *IDEM*, abril 1952: 80.

[1159] *IDEM, Ibídem*: 19.

[1160] *IDEM*, 25.11.1950: 28.

mismos que las crearon, aquellos que estuvieron engordando durante siglos a vuestra [trabajadores] costa, aquellos que os ofrecen falsos paraísos sociales se vuelven hacia vosotros y con un aire hipócrita de compungida beata os dicen que el Movimiento no ha hecho nada?»[1161]

Los tiempos finales. De aquí en adelante, encontramos la repetición hasta la saturación, el elogio fácil y hecho en primera persona. La retórica discursiva en estos últimos años de poder crece en nacionalismos exacerbados y en un análisis auto-valorativo del trabajo legislativo desarrollado. El camino para el final de esta tipología de hacer política (social). En el habitual mensaje de Año Nuevo, en 1950, el Caudillo afirma: «Nuestra acción de política social se ha centrado en el gran propósito de extender la cultura y ponerla al alcance de las masas trabajadoras.»[1162]

«En esta España que hemos preservado para Occidente, que hemos salvado para la civilización occidental y que monta la guardia a la entrada del mar cristiano, empieza a amanecer el sol de la justicia social.»[1163]

La acción política y el respectivo discurso de Girón crecen en retórica a partir de la década en funciones, crecen en palabras huecas de concretización en la realidad española. Después de 10 años en el Ministerio de Trabajo, Girón se cree absolutamente seguro de su lugar en la estructura política franquista, considerando, como ya hemos mencionado, que el esqueleto de la política social en las áreas da seguridad social está montado. La verdad es que ya distan 6 años desde estas palabras elogiosas del Caudillo:

[1161] *IDEM*, 26.11.1950: 53-54.

[1162] FRANCO, 31.12.1950a: 36.

[1163] GIRÓN, 22.05.1951: 48.

> «Una política social bien definida, que constituye la esencia del Movimiento, y a la fidelidad en la interpretación de mis consignas por el Ministro de Trabajo.»[1164]

La prueba de que la política social española se pierde en su propia demagogia la encontramos en diversas intervenciones de Girón, pero relevamos un extensísimo discurso[1165] por él proferido, el 3 de septiembre de 1951, en Sevilla, intitulado *La Libertad del Hombre – Meta de la Revolución Social Española*, en el que se configura en un evidente contrasentido con la realidad, redundando en demagogia. En el apogeo de una retórica destituida, afirma el ministro que,

> «Habría que preguntarse seriamente si sin la política social de Franco el trabajador español no hubiera sucumbido o por el desfallecimiento o por la desesperación (...) la consecuencia de nuestra política social ha sido la de alumbrar un trabajador español desconocido para el mundo... (...). El trabajador español (...) es el más inteligente y el más pronto y el más fino y el más agudo del Universo... (...) Yo os anuncio un futuro esplendoroso»[1166].

Estas palabras tendrían mejor encuadramiento en 1957, año de la salida de Girón, pero no, son de 1951, lo que más refuerza la interpretación de que la década de 1950 es pasada, en la óptica de la política social, a llenar el tiempo con discursos. La verdad es que en los 50, el proletariado español no conoce mejorías importantes en su calidad de vida que permitan al ministro del Trabajo una valoración tan positiva y desarrollada de la

[1164] FRANCO, 15.03.1945: 415.

[1165] La transcripción alcanza las 68 páginas.

[1166] GIRÓN, 03.11.1951: 20 y 21. Idea, además, repetida en el discurso del ministro, que algunos meses antes había proclamado que, «el futuro se anuncia próvido de victorias». GIRÓN, febrero 1951: 155.

situación social española[1167]. Es un discurso desfasado de la realidad, omitiendo el escaso alcance que las políticas sociales franquistas conocían a mediados del siglo XX. El problema es que los españoles más modestos no tienen posibilidad de confirmar si todo español se estará beneficiando en lo cotidiano de esta pregonada dedicación y progreso... quedará siempre el beneficio de la duda, tal vez por otras partes del país la vida esté efectivamente mejor y solamente cada una de las partes desconozca cómo evoluciona la restante España.

Escuchemos a Girón por una última vez:

> «Queremos embarcar el hombre español a velas desplegadas en la política, en la gran política en sus dos versiones principales: la interior y la exterior. Ahora bien, señores, entendamos previamente lo que es política, lo que entendemos por gran política (...) si por política se entiende el preparar a un grupo limitado de hombres para disfrutar ellos solos el Poder en nombre de principios de conveniencia nacional o popular, pero con el designio secreto de entronizar la tiranía más cínica, tampoco queremos esa política. Si por política se entiende la hipocresía de simular misión y de simular virtud y de simular intenciones puras para detrás de eso esconder la sierpe del egoísmo de grupo o de secta, maldecimos esa política por traicionera y por hipócrita.»[1168]

Consideramos que Girón acaba de presentar, en estas palabras de retórica demagógica, no la antítesis, pero sí una caracterización cabal y con propiedad de la estructura del pensamiento del régimen de Franco. Partiendo de esta premisa, cualquier obra emanada por el régimen, en especial la política social, no conoce cualquier intención de contribuir para

---

[1167] El propio Franco es el primer defensor de la incuestionable obra de progreso social. Incuestionable no lo seria, seguro, pero disciplinada y silenciada por un Estado autoritario, ciertamente: «En materia social hemos realizado una labor ingente. ¿Quién se atrevería a ponerlo en duda? La mejora del nivel de vida, es evéasente.» FRANCO, 16.05.1955: 149.

[1168] GIRÓN, 03.11.1951: 22 y 23.

una sociedad española más equitativa, con una riqueza mejor distribuida. Creemos sí que el régimen anuncia la participación de las masas, para que estas acepten de forma pasiva las políticas de consenso. Bajo el punto de vista inmaterial, casi espiritual, entendemos que el social-Franquismo se presenta a la sociedad como un ente mesiánico, mucho más allá, por lo tanto, de la pretendida humildad tantas veces pregonada.

Como hemos referido, en el año de 1957 termina el eje Franco-Girón y marca la afirmación de los tecnócratas en el juego político franquista[1169], especialmente en la política económica. Las influencias de estos nuevos *players* políticos comienzan a estar asiduamente en las intervenciones de Franco, sobre todo en lo que concierne al dominio de lo social, después de la sucesión de Girón de Velasco. Entendemos una tensión en el pensamiento de Franco, entre dos bloques políticos internos que se enfrentan, así como entre el compromiso inicial del nuevo régimen y la necesidad de actualización, de progresión para su supervivencia:

> «nuestra Revolución Nacional tenía que ser eminentemente social, y para ello había de ser eminentemente técnica, ya que en la mejora de la técnica descansan las mayores posibilidades de una importante mejora social.»[1170]

> «sin descender para nada del espíritu realista y práctico más exigente, necesitamos abordar el replanteamiento de las condiciones sociales y económicas de los productores de acuerdo con las necesidades orgánicas y funcionales del establecimiento de esa justicia. (...) Nada de arbitrarismos, ni de utopías, ni de proyectos arriesgados, pero nada tampoco de insinceridad, de conformismos, de frustración del santo impulso y del anhelo revolucionario por el que murieron nuestros mejores.»[1171]

[1169] A este respecto, véase: MOLINERO; YSÀS, 2008: 34 y ss.

[1170] FRANCO, 14.06.1952: 210.

[1171] *IDEM*, 31.12.1952: 819-820.

Entendemos que, ya por diversas veces anunciado en el las entrelíneas de los discursos, Franco clarificará aun más que la obra social del régimen, además de coadyuvante de la iniciativa particular, se encuentra completada en este intervalo y contexto cronológico. Igualmente se vuelve más cercano el aproximar del final de Girón como actor político de primera línea, cuando Franco afirma en 1956, lo siguiente:

> «Nosotros estamos satisfechos de nuestra obra y desafiamos a que ningún [sic] otra pueda aventajarla. ¿En qué época de nuestra Historia ha podido ofrecerse una obra más llena de contenido, de contenido social, de servicio al bien común, de todo eso que es de lo que hay que llenar la política de los pueblos, que la que nosotros ofrecemos?»[1172]

> «Si miramos hacia atrás, a los años transcurridos, y analizamos cómo hemos cumplido aquellas promesas, nos encontraremos cómo día tras día y año tras año han ido estableciéndose todas esas seguridades y previsiones sociales que un día habíamos proclamado.»[1173]

Como desenlace, estas intervenciones son lapidarias: aquí entendemos el culminar, la conclusión de una política, anuncio del *terminus* de un "reinado" al frente de esa política, del Trabajo por lo tanto, de la reafirmación del carácter singular y más grande[1174] de la política social franquista, como el siempre presente paternalismo, pues en verdad, en la más honda conciencia, Franco no hará más que trasponer para la legislación, para el discurso, y desea él para la mentalidad de los españoles,

---

[1172] FRANCO, 23.04.1956: 788-789.

[1173] FRANCO, 28.02.1958: 429.

[1174] «No se trata de un problema de España, sino de un gran problema universal. Por ello no nos basta con la interior satisfacción de haber acertado; queremos también que los demás acierten.» FRANCO, 03.06.1961: 14.

su visión y alguna conciencia social, por beneficio y por algunas fuerzas de circunstancia de la evolución del cuadro político interno y europeo[1175].

En forma de balance en causa propia y reforzando nuestra lectura de que el régimen entendía finalizada su función como facilitador de soportes sociales, Franco afirma, sin la convicción de cuando se inició pero con la realidad transcurrida en más de dos décadas, que:

> «Yo *espero* que las realidades alcanzadas y las que todavía hemos de conseguir acabarán [sic] por convencer a todos, y cuando llegue el momento en que mi vida se extinga, o por disminución de mis facultades se haga necesaria la sucesión, acabéis no considerándome como indispensable.»[1176]

> «yo creo que estos veinte años nuestro Movimiento ha conseguido llevar la inquietud de lo social a todos los ámbitos y a todos los rincones de España.»[1177]

Caracterizamos el progresivo ocaso de Girón de Velasco, el debilitamiento del brillo en sus discursos. Además, del verano de 1946 en adelante disminuyen notoriamente sus discursos publicados en la *Revista de Trabajo*, lo que interpretamos como coincidente con el enfriamiento de su acción política, motivado por el convencimiento de que la obra no estará lejos de su conclusión, como ya hemos sustentado. En la década de 1950, la tónica discursiva revuelve en torno de la capacitación del trabajador y su

---

[1175] No obstante, el contexto de mudanza externa y de presiones internas que se impondrá inmediatamente en 1962-1963 llevará Franco a tener que desencadenar un proceso de actualización del funcionamiento de la política social, con la promulgación de la Ley de Bases de la Seguridad Social. Entendemos que Franco siente la necesidad de imprimir un nuevo aliento al Movimiento y por eso se ve en la contingencia de promocionar esa adaptación del sistema: «nuestro Movimiento tiene una enorme actualidad, incomparablemente mayor que la que tuvo en sus albores. (...) No creáis por esto que os digo que estamos completamente satisfechos de nuestra obra. Reconocemos haber logrado mucho, pero también es mucho lo que nos falta hacer.» FRANCO, 31.12.1963: 16.

[1176] *IDEM*, 01.05.1959: 627-628. La cursiva es nuestra.

[1177] *IDEM*, 18.07.1960a: 830. Esto es, por lo tanto, «el montaje de un sistema de seguridad social que cubriera dignamente los riesgos fortuitos y los normales que afectan al que no tiene más patrimonio que su trabajo para subvenir a necesidades personales y familiares». FRANCO, 03.06.1961: 15.

acceso y participación en el poder político, así como de su formación como medio de posesión de cultura, entendida como garante de la paz social... Igualmente la nueva apuesta política en las Universidades Laborales presenta fuerte centralidad en las intervenciones de esta segunda época, lo que se podrá entender como la noción del ministro de que la equidad social no podrá continuar a ser realizada a través del establecimiento de un sistema de seguros sociales y una red de cuidados asistencialistas, pero antes a través de acción más profunda, o sea, por la educación. O, como expusimos anteriormente, este nuevo *soundbite* de Girón cumplirá el propósito de justificar y garantirle más tiempo en la silla del poder. Los años de 1950 marcan un discurso menos exuberante, más tecnicista, más atenuado, prácticamente desapareciendo de la oralidad el tema de los seguros sociales, reorientando el enfoque en la cultura, educación... solamente aludiendo a la previsión y a la asistencia para destacar como «meritoria» la obra ya realizada.

3.2. Las marcas identitarias del discurso social de los "Estados Nuevos"

Al dedicar una parte significativa de nuestra tesis al discurso social de los regímenes ibéricos, buscamos acceder a las principales marcas definidoras de su pensamiento social. Entre avances y retrocesos, ideas firmes y certezas no muy seguras, identificamos un conjunto de vectores presentes en la práctica discursiva, sobre todo en la española, bien más prolija que la portuguesa. Sistematizando, son 13 los ejes dentro de los cuales corren los discursos del Franquismo y Salazarismo sobre las políticas sociales, entre 1930 y 1960.

La crítica, que designamos como publicitaria, a las iniciativas sociales desarrolladas por las Repúblicas que precedieron a las dictaduras ibéricas, siendo aquellas denominadas de ilusorias, casi o incluso inexistentes,

además de ser adjetivadas como parcelares, discriminatorias y fomentadoras de la lucha de clases. Esta crítica, feroz, sirve paralelamente para enaltecer la obra que los "Estados Nuevos" desenvuelven en el campo social a partir de los años de 1930. Esto porque, tanto Salazar, como Franco defienden hasta la extenuación la (pretendida) naturaleza social de sus regímenes, lo que constituye el segundo eje discursivo. De forma evidente, se afirma que el amago del pensamiento que sostiene la visión de los regímenes es, casi genéticamente, social, en el sentido de la preocupación con la elevación del nivel de vida de las masas y de la valoración del elemento más frágil de la sociedad, el trabajador, tan frágil que solamente está considerado en cuanto pertenencia de sus agrupamientos «naturales», la familia y la empresa. Derivado de esta circunstancia resulta un tercer vector, la centralidad de lo social en los discursos políticos. Muchísimo más evidente en España, el régimen modera casi todas sus alocuciones con referencias relativas a algún aspecto de la política social. Con todo, este "ADN" social de los regímenes está limitado por la condición de la economía, esto es, por más que se pregone lo social y las realizaciones en este campo, los regímenes justifican el corto alcance práctico de las medidas con el argumento de la sostenibilidad financiera y de sus contextos macroeconómicos a la época. De alguna forma en oposición a la centralidad de lo social para los regímenes, marcamos un quinto vector, la función supletoria, auxiliar y parcial de la acción política de los Estados Nuevos dentro de la política social. Para poderes políticos que se dicen «penetrados» por preocupación social, causa extrañeza que, en verdad, solamente estén disponibles para una colaboración en levantar los modelos de protección social. Estos van a cumplir la función de mecanismos de control social, muy útiles al poder, pero lo deseable es que sean los particulares a soportar con el gasto y la burocracia. El Estado se reserva el alto papel de coordinación y supervisión.

Ahora, de esta visión y posicionamiento de los Estados ante la política resulta la sustentación de que la política social franquista, y la política social salazarista son únicas y exclusivas, argumentación que se anula cuando se cruzan las iniciativas que vemos ser en varios casos muy similares. En este

sexto eje, se llega incluso a defender, sin base empírica, que la política social española es la más avanzada del mundo. Y esta circunstancia se debe al hecho que el Estado franquista concede a los españoles la dádiva que su política social materializa, un Estado que se mira a él mismo como el *pater familias* de un pueblo que es entendido como huérfano desde la llegada del liberalismo. Este paternalismo es extensible al caso portugués, donde se defiende que el tiempo anterior a Salazar había sido de atomismo social, promoviendo la lucha entre el hombre y su semejante. La graciosa creación promocionada por los dictadores presenta, desde su comienzo, dos modalidades, la previsión y la asistencia. Aquí está el octavo vector. Son varios los discursos sobre las caras de la moneda, pero la apuesta recae siempre en la previsión, como el verso en que más se debe invertir, los privados entiéndase, para, por un lado, suprimir la lagunar asistencia social privada de índole religiosa, y por otro, para desobligar lo más posible el Estado de la necesidad de invertir en la asistencia estatal.

Tan larga duración conduce los regímenes a diversas estrategias de captación de la sociedad para sus políticas. Así, específicamente en España, en los años 30 y 40, se vuelve presente la inclusión de la metáfora de la guerra, de la lucha nacionalista en el discurso social del régimen franquista, queriendo pasar la idea de que la adhesión a la referida política representará la victoria de los españoles sobre un cualquier enemigo sin rostro, que se esfuerza para que el país no avance en la promoción social. Creemos que ese enemigo es, en realidad, la inercia del propio Gobierno, aliado al escaso implante de las reformas sociales introducidas por él. Del noveno derivan el décimo y el décimo-primer ejes, el ritmo de la reforma y la adhesión española y portuguesa. Alrededor de los años de 1950, como dimos cuenta, los regímenes se esfuerzan, especialmente el Franquismo, por captar la adhesión de la población, algo que le escapa, 20 años después de su implantación. Precisamente por el hecho de que la masa de los españoles y portugueses están excluidos de los mecanismos sociales, los regímenes van apelando al apoyo, a la vez que defienden que el ímpetu de la obra social es fuerte y su velocidad es elevada. Existe, no obstante, el problema de la comparación, pues nunca son facultados elementos

comparativos para situar y conferir la referida «prisa» que el régimen afirma sentir e emprender.

Cerca del límite cronológico de este estudio, despuntan los vectores finales del discurso social, los décimo-segundo y décimo-tercero. La década de 1950 es el momento de la obra realizada, de la promesa cumplida y del objetivo alcanzado, afirma el poder. Así, a medida que se prefigura una evolución en el régimen franquista, este apunta para un segundo ciclo en las políticas sociales, digamos que más elevado en su propósito, y que pasará por la formación y capacitación de los trabajadores, a quienes se les dirige la promesa de ir a poder integrar los más altos cuadros dirigentes de la nación, en caso de que demuestren aptitud y lealtad para tal. Este deseo será alcanzado a través de la institución de las Universidades Laborales, que darán cuerpo a lo que Girón designa por «previsión ofensiva».

Extraemos de los discursos y de los articulados legales que les dan tema los vectores de la narrativa social. De la construcción de estos 13 ejes destacamos algunas contradicciones, transmitiendo confusión, descoordinación, pero sobre todo la adaptación de los discursos a las circunstancias del donde y cuando es proferido. En primer lugar, la idea de que el *pater familias* que se atribuye el Estado franquista tiene consideración, solamente, por aquellos que le fueron y siguen siendo leales, para los que siempre apoyan a Franco, y no demuestran interés en el todo colectivo. Por otro lado, el régimen español, así como el portugués, nunca aspira a más que a una política para remediar, no obstante la promesa antigua de establecer un seguro total o unificado. Esta insistencia del discurso revela una estrategia de propaganda. Paralelamente, se apoya el seguro único, pero se niega siempre el modelo de Estado de Bienestar.

Termina, en 1957, la era de la política falangista, en parte ya anacrónica[1178] ante los nuevos vientos político-económicos internacionales, con la exoneración de Girón de Velasco, al cabo de más de década y media

[1178] Las siguientes palabras atestan del creciente desfasamiento de la política seguida y del contexto internacional: «Un aumento súbito y torrencial de riqueza y de bienes, incluso perfectamente distribuidos, puede acarrear una perturbación de tipo moral o de tipo espiritual.» GIRÓN, 22.05.1951: 27.

en funciones[1179]. El régimen de Franco pone en marcha una actualización, abriéndose puertas a la época de los tecnócratas[1180], tradicionalmente ligados a las altas finanzas e industria. No obstante, en lo que respeta al órgano titular de la esfera de la política social, el Ministerio de Trabajo, seguirá en manos falangistas, aunque menos elocuentes y dramáticas, con la dirección de Sanz Orrio (1957-1962), Romeo Gorría (1962-1969) y de Licinio de la Fuente (1969-1975). Después de Sanz Orrio y Romeo Gorría, Licínio de la Fuente será promovido del INP para la cartera ministerial, de la cual solicitará demisión a Arias Navarro, jefe del gobierno, habiendo Adolfo Suárez González ocupado el puesto en el último equipo gubernamental de Franco, entre 4 de marzo a 11 de diciembre de 1975.

En la oratoria social, esta evolución del Falangismo para la Tecnocracia es bastante sentida, pasándose de un discurso populista, mayestático y arrebatador, para la clarividencia progresista de los comunicados y conferencias de prensa. En parte, esta evolución corresponde, igualmente, a una tentativa de acercamiento al padrón de discurso político de las democracias europeas de entonces. Franco marcará, claramente, el cambio de una época en la evolución de su régimen, al afirmar que: «la primera etapa que hoy culmina»[1181]. De ahí en adelante, el restante Franquismo tendrá solamente espacio para que, «cuanto tenemos de hacer descanse igualmente sobre conclusiones y estudios elaborados previamente con el máximo rigor»[1182].

[1179] «Cuando cesé de ministro de Trabajo se habían promulgado algunas leyes y decretos de gran envergadura, pero se había legislado todo el edificio social de España con nueve mil órdenes ministeriales, firmadas por José Antonio Girón de Velasco y sancionadas por Francisco Franco Bahamonde.» Poco antes de fallecer, Girón declaró que su política había sido por diversas veces rotulada como demagógica o utópica, pero los avanzos en la política social «quedaron respaldados por unas realizaciones que nada tuvieron de ficticio». GIRÓN, 1994: 114 y 130.

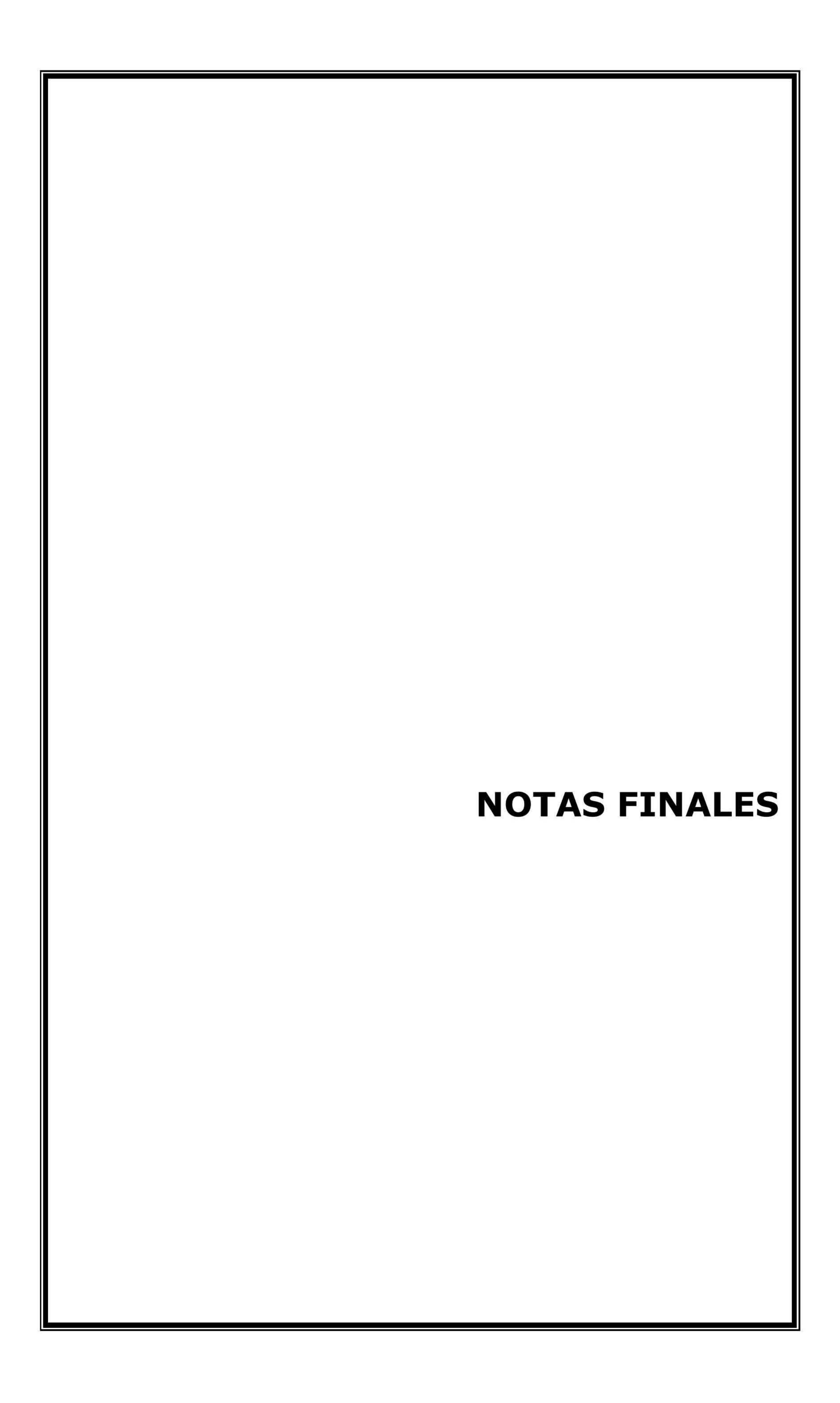
[1180] Además, algunos años antes de la salida de Girón, ya diversas voces advertían y presionaban en ese sentido: «una vez recogida esta primera parte del camino [edificación de los seguros sociales] precisa dar un predominio a lo técnico sobre lo político, invirtiendo así en un todo el anterior espíritu animador.» HERNÁINZ, 1954: 121.

[1181] FRANCO, 02.10.1961: 42.

[1182] *IDEM, Ibídem*: 43.

Por lo tanto, de alguna forma, estas palabras sentencian una política de dos décadas que tuvo la pulsión y el ímpetu populistas como fuerzas motrices, extinguiéndose el espacio y contexto para proseguir ante un nuevo cuadro económico-social internacional que se anuncia a la sociedad española, presionándola para un cambio de rumbo, o por lo menos de postura, en el sentido de una mayor racionalidad política[1183], no más democrática, pero ciertamente más rigurosa y mensurable. Los discursos inflamados, la pasión en las intervenciones son ahora, al principio de la década de 1960, un anacronismo que marcó, probablemente, el más genuino sentir y actuar del social-Franquismo.

[1183] Efectivamente, la razón suportada por la técnica será la estructura sobre la cual se apoyará la última década y media del Franquismo. De tal forma se tornará inevitable la cientificidad de la vida pública y económica-social que Franco hará un reconocimiento al sistema soviético, afirmando que: «En el mundo existen factores que tienen vitalidad pujante, que se abren paso hacia un orden distinto. (...) el fenómeno comunista que, pese a su incompatibilidad con la dignidad de la persona humana y con cuanto el hombre más necesita, ha logrado, a través de la racionalización, alcanzar en órdenes como es el de los avances científicos e industriales básicos, un potencial de primer orden.» FRANCO, 02.10.1961: 44.



NOTAS FINALES

Quase meio século de Salazarismo e Franquismo deixaram marcas impressivas no percurso histórico de Portugal e Espanha. Este princípio do século XXI testemunha a nossa afirmação. As ditaduras ibéricas estão ainda bem "vivas", através da memória de tantos portugueses e espanhóis que viveram, ou talvez melhor dizendo, sobreviveram, e ultrapassaram o fim cronológico dos "Estados Novos". Por outro lado, a historiografia contemporânea tem-se dedicado e desdobrado em estudos sobre este período cronológico e *continuum* político. O facto de tanto se publicar sobre os regimes, algo que se verifica há mais de 30 anos, constitui prova suficiente para que se possa sustentar que existem ainda aspetos desconhecidos, ou certamente pouco refletidos, que alimentam a necessidade de conhecimento que, em si, nunca se extingue.

Ponderamos uma outra necessidade. O conhecimento histórico é, por vezes, apresentado como tal, resultado de operações memorialísticas carecendo de comprovação científica, documental, empírica, se quisermos. Se esta característica da história do século XX permite, por um lado, uma riqueza inacessível aos outros períodos do tempo, por outro, traz consigo a dificuldade de destrinçar aquilo que efetivamente foi, daquilo que parece ter sido. Por fim, os "Estados Novos" ainda estão "presentes" na vida política democrática de Portugal e Espanha pelas heranças legais que ainda influenciam algumas leis, sistemas de apoio social, ou, criações das ditaduras que hoje perduram, ainda que democraticamente transformadas. É este o caso do objeto de estudo desta tese, a política social.

O título deste trabalho sugere, desde logo, uma posição, a de que, tanto o Salazarismo como o Franquismo desenvolveram política social. Assim, dividindo as fontes entre a ideologia corporativa e nacional-sindicalista, e o corpo legal e ideário da Itália mussoliniana e da Alemanha nazi, os regimes ibéricos adaptaram legislação estrangeira, pensamento importado que, caldeado com alguma visão própria, deu origem às suas políticas sociais, repetida e enganadoramente apelidadas como «originais» e com fundada preocupação para com todos os elementos da sociedade.

As ditaduras de Espanha e Portugal partiram de posições distintas quando encetaram as suas políticas de apoio social. O contexto mais próximo do Portugal salazarista foi uma ditadura militar, que encerrou 16 sinuosos anos de república, 1910-1926. A Espanha franquista teve como precedente uma guerra civil, 1936-1939, que desmembrou um país já de si plurinacional, e interrompeu, de igual modo, uma experiência republicana, no caso a segunda, entre 1931-1936. Os pressupostos são distintos. No entanto, cedo os regimes ibéricos encontraram uma base comum, sobre a qual ambos se colocaram para dela se engrandecerem, se mostrarem, se propagandearem e para a partir dela controlarem a sociedade: a suposta ausência de política social das repúblicas anteriores. Como vimos, tal não correspondia à realidade pois os regimes republicanos foram credores de uma visão social traduzida em políticas, em Portugal interrompida por uma ditadura militar, de seguida transformada em ditadura civil, e em Espanha cortada por um sangrento conflito entre espanhóis republicanos e «nacionalistas».

Assim, sendo os pontos de partida bem diferentes, as personalidades de Salazar e de Franco muito apartadas, ambos aqui convergiram: os Estados Novos ocupam o poder e, no que à política social respeita, apresentaram aos respetivos países a "certeza" de que os modelos políticos anteriores nada haviam feito em prol da qualidade de vida das populações. A crítica dos regimes às repúblicas antecedentes é mortífera, paradigmática no sentido de as tornar no exemplo do que não se deveria fazer, se o Estado quisesse efetivamente desenvolver política social. Se «nada» correspondia ao que se havia feito, qualquer obra produzida pelos novos regimes, por incipiente que fosse ou mesmo que os verdadeiros propósitos fossem de dúbia intenção, seria apresentada como um grande avanço em prol dos trabalhadores. Os novos regimes assim o consideravam, não obstante defenderem que tudo o que desenvolviam na área social estava longe de ser incipiente, e sim muito mais próximo de ser grandioso.

Pelo exposto, temos como seguro o aproveitamento e a manipulação da política social como um dos mais eficazes instrumentos de propaganda que o Franquismo e o Salazarismo construíram e aplicaram. A política social

foi, desde os inícios nos anos de 1930, um misto de política de propaganda e de mecanismo de controlo social. Aqui consideramos que cada ditadura assumiu uma postura distinta, isto é, o valor que a política social detinha dentro do rol de políticas de governação do Franquismo não será paralelo com o espaço que esta ocupava no Salazarismo. Queremos com isto significar que, as políticas sociais assumiram, em Espanha, uma elevada centralidade através do INP, um evidente peso no discurso político. Franco e Girón fizeram dos assuntos do apoio social um dos principais estandartes do seu Nuevo Estado, bandeira essa que contemplava duas faces, e a segunda, a posterior, era o controlo social. Apontámos vários discursos em que se percebe a chantagem que o regime impunha à sua população, como por exemplo a interdição de entrada em diversos locais públicos por parte das pessoas que não ostentassem a insígnia em como haviam contribuído para as designadas cuestaciones. Essa insígnia seria, para o regime, uma prova de apoio, ou melhor, de submissão.

Do lado português, sustentamos uma postura algo diferenciada. Não deixando o Estado Novo de montar a sua política social numa perspetiva de instrumento ao serviço do poder, esta foi uma arma de controlo social que o Salazarismo não empunhou tantas vezes nem de igual forma comparativamente com o seu congénere espanhol, possivelmente porque não a considerava tão pertinente para a sua perpetuação no poder. Como referimos no capítulo respetivo, o Estado Novo desenvolveu o mínimo indispensável para poder afirmar, sem fugir completamente à realidade, que era credor de uma política social. Política essa que o regime desejava ver cabalmente construída, gerida em boa medida e principalmente assegurada pelos «interessados», isto é, pelas Casas do Povo e dos Pescadores, empresas, Igreja, municípios, entre outros, isto é, por todos que não o Estado. Tal postura fica bem explícita pela completa ausência de vontade política de o Estado Novo comparticipar financeiramente para a previdência social, sendo que o esperado seria mesmo uma previdência não só autónoma sob ponto de vista financeiro, mas até com excedente. Deste modo, o capital seria canalizado para a assistência social, desvinculando assim completamente o Estado de qualquer encargo, mantendo este apenas

a tutela, o controlo político e a coordenação, usando a política social como instrumento publicitário, mas sem ter para com ela efetivo empenho e, sobretudo, grande despesa.

Já em Espanha, são evidentes, até obsessivamente repetitivas, as ocasiões em que se defende a política social como potenciadora dos espanhóis, elevadora do seu nível de vida, como algo quase messiânico e exclusivo da liderança "superior" de Franco. Por Portugal, a retórica em torno do social é bem mais comezinha, o que se justifica pela personalidade do feitor, leia-se Salazar, mas sobretudo, cremos, pela efetiva menor relevância que em Portugal as políticas sociais assumiram no conjunto da governação pública. Protelou-se, em Portugal, a criação de um ministério que tutelasse a previdência social, ainda mais um ministério próprio para a assistência social, igualmente pelo facto de o Chefe ter dedicado escassas intervenções públicas a esta matéria, além de que, nas que dedicou, ter sempre colocado a tónica na necessidade premente de serem os particulares a criarem e desenvolverem mecanismos de proteção social, recusando sempre que tal responsabilidade recaísse sobre o poder público. Mesmo como estratégia de propaganda, o Estado Novo utilizou com maior moderação este recurso. É de notar que a partir da reforma da previdência social de 1962 e, especialmente no período de Marcello Caetano (1968-1974), Portugal assistiu a uma aparente massificação das políticas sociais. Este quadro explicar-se-á, possivelmente, pela necessidade que o sucessor de Salazar teve de promover um ímpeto mais democrático e de alguma abertura ao regime.

Em síntese, e sob o ponto de vista arquitetural, a previdência superioriza-se à assistência em ambos os países. No entanto, em Portugal, a previdência encontrava-se ainda subalternizada à criação máxima do regime, as corporações, que só pelos finais da década de 1950 se tornam realidade, ainda que parcialmente. Isto é, se o Estado Novo colocou como condição para a concretização de uma efetiva política social a formalização das corporações, o regime não proporcionou, conscientemente, as bases para que o seu «estado social» pudesse vir a sê-lo, minimamente. Por outro lado, a política social dos regimes cumpriu a função de afeiçoamento das

"suas" sociedades às ditaduras, de formatação das mesmas e sua captação para os ideários, sendo notório que esta foi a tática que Franco mais implementou até aos anos de 1960, contrariamente a Salazar, que a ela recorreu quase que circunstancialmente. É de notar que o ditador português demonstrava uma quase aversão, podemos dizê-lo, ao discurso para as massas, até porque era falho de capacidade para as entusiasmar em discurso ao vivo. A política social, a criação dos seguros, os apoios, os fundos para assistência, as campanhas de apoio aos pobres, entre outros, transformar-se-iam em arma cativadora se enunciados num tom marcadamente populista, dinâmico e triunfal. Nada do referido se encontrava em Salazar, mas tudo se achava presente em Franco.

Na segunda metade dos anos de 1950, a política social ibérica é formulada em dois idiomas distintos, mas que traduzem algo idêntico. Contudo, consideramos como distintivo entre o Salazarismo e o Franquismo o posicionamento da política social no espectro das políticas públicas. No Franquismo, como vimos e agora melhor concretizamos, a política social é o "selo de garantia", a face da moeda de um regime autoritário mas, supostamente, com "bom coração"... Para o Salazarismo, deseja-se, sem grande ardor, que a política social ajude a legitimar o regime, mas tal não é uma evidência, não entendemos que seja uma das grandes apostas políticas do Estado Novo. Assim, consideramos muito pertinentes as declarações proferidas pelo ministro português Veiga de Macedo, contendo um lamento, mas sobretudo uma crítica à escassa visibilidade (leia-se força política) do Ministério das Corporações e Previdência Social...

> «Quando se fala nas grandes realizações do Estado ou da Organização Corporativa, esquece-se, quase sempre, o que de extenso e de profundo se fez já, no domínio do seguro social obrigatório.»[1184]

[1184] MACEDO, 18.12.1956: 163.

A realidade política que as palavras acima retratam será impensável na Espanha franquista por várias razões, sendo que a primeira é que a importância que as políticas sociais assumem como mecanismos de consenso social é tal, que este setor da governação pública encontra-se sempre no centro do discurso, aparentemente no centro da ação política, não se conhecendo uma palavra de queixa ou de crítica proferida por Girón de Velasco, quanto à falta de poder ou de importância da sua pasta ministerial. Dois regimes ditatoriais, duas políticas sociais, diferente relevância política das mesmas.

As políticas sociais ibéricas, em tantas ocasiões proclamadas pela sua «originalidade» e «singularidade», aproximaram-se, por vezes decalcando, da designada doutrina social da Igreja, o que lhes corrompeu essa áurea de novidade absoluta. Contudo, somos a crer que as políticas sociais dos Estados Novos não são políticas católicas sob a capa do poder político. Cremos, sim, que ambos os regimes ao promoverem/controlarem a Igreja católica, habilmente a utilizaram para, primeiro, alcançar as massas e, em segundo lugar mas de maior relevância, adestrar as massas na doutrina do Estado, esperando um progressivo aumento no grau de fidelidade ou, no mínimo, uma pacificação ou um entorpecimento social que permitisse aos regimes prosseguir em exercício e que o poder político se perpetuasse nas mãos de Salazar e de Franco. Uma política social paternalista constituía-se num aliado pertinente para a manutenção do "estado de coisas", principalmente após a Segunda Guerra Mundial. A assistência social dos regimes representava uma das principais manifestações desse paternalismo infantilizante, colocando o assistido na posição de gratidão e subserviência em troca da benesse que os Estados Novos ofereciam, supostas benesses essas que os regimes apregoavam serem concedidas pela primeira vez em toda a história de Portugal e de Espanha. Não obstante as distantes personalidades de Franco e de Salazar, em mais este ponto as suas visões políticas convergiam.

Contudo, na *praxis* do regime português é notória a permanente tentativa de delegação das funções assistenciais estatais para a esfera privada. O Salazarismo começou e apostará sempre na previdência. O

Franquismo, nascido por uma guerra intramuros, começara pela assistência social. Não só de semelhança se trata aquando da comparação das políticas sociais ibéricas. A assistência particular é considerada de forma desigual, sendo a avaliação estatal espanhola negativa, rotulando-a como incapaz de dar resposta cabal, contrariamente à opinião salazarista, que vê na assistência não-estatal um contributo válido e que deseja reforçar, desta forma desvinculando-se progressivamente dessa função. Neste ponto importa regressar à Igreja católica. A assistência social franquista traçou uma rota de aproximação à ação social da Igreja, consolidando, juntamente com ela, este ramo da proteção social, igualmente instrumento de controlo. Em Portugal, o Estado legislou o quadro funcional em que a assistência devia funcionar, mas foi sempre sua convicção que deveriam ser outros, os já referidos privados bem como a Igreja, a assumirem as incumbências práticas e se possível financeiras.

Sustentamos a tese de que o Estado nacionalista português se esforça por criar e consolidar um esquema, que no período em que estudámos a sua evolução, nos parece já legítimo de apelidar de modelo social. Não obstante a ligação das políticas sociais, cada vez mais umbilical, ao setor público, este tenta e deseja conseguir um modelo de proteção social a-estatal. No entanto, e este ponto consideramo-lo sobejamente pertinente, o regime afirma em 1949, que, nesta fase do Estado Novo «está posta, em termos implacáveis, a questão da segurança dos trabalhadores [permitimo-nos aduzir, da população no seu todo], cuja realização progressiva constitui finalidade fundamental das nossas leis sociais»[1185]. Mais: abertamente se declara que «a assistência incumbe ao Estado, que a custeia com as suas receitas, à cabeça das quais figuram os impostos. E assim é que está certo, porque não se compreenderia que fossem só alguns a contribuir para uma acção em que todos têm o dever humano de participar»[1186]. Perante estas afirmações, de certo modo contraditórias com a retórica do regime de até então, questionamos: nesta trintena de anos, o

[1185] *ABC do Seguro Social*, 1949: 20.

[1186] *IDEM:* 26.

Estado Novo estará de facto a construir um esquema de proteção social baseado no princípio da supletividade como tantas vezes o afirma? Ou entende que não dispõe de outra possibilidade e encara-se a ele próprio como a peça-chave na questão? E o tão incentivado e apregoado papel dos privados, desvanece-se?

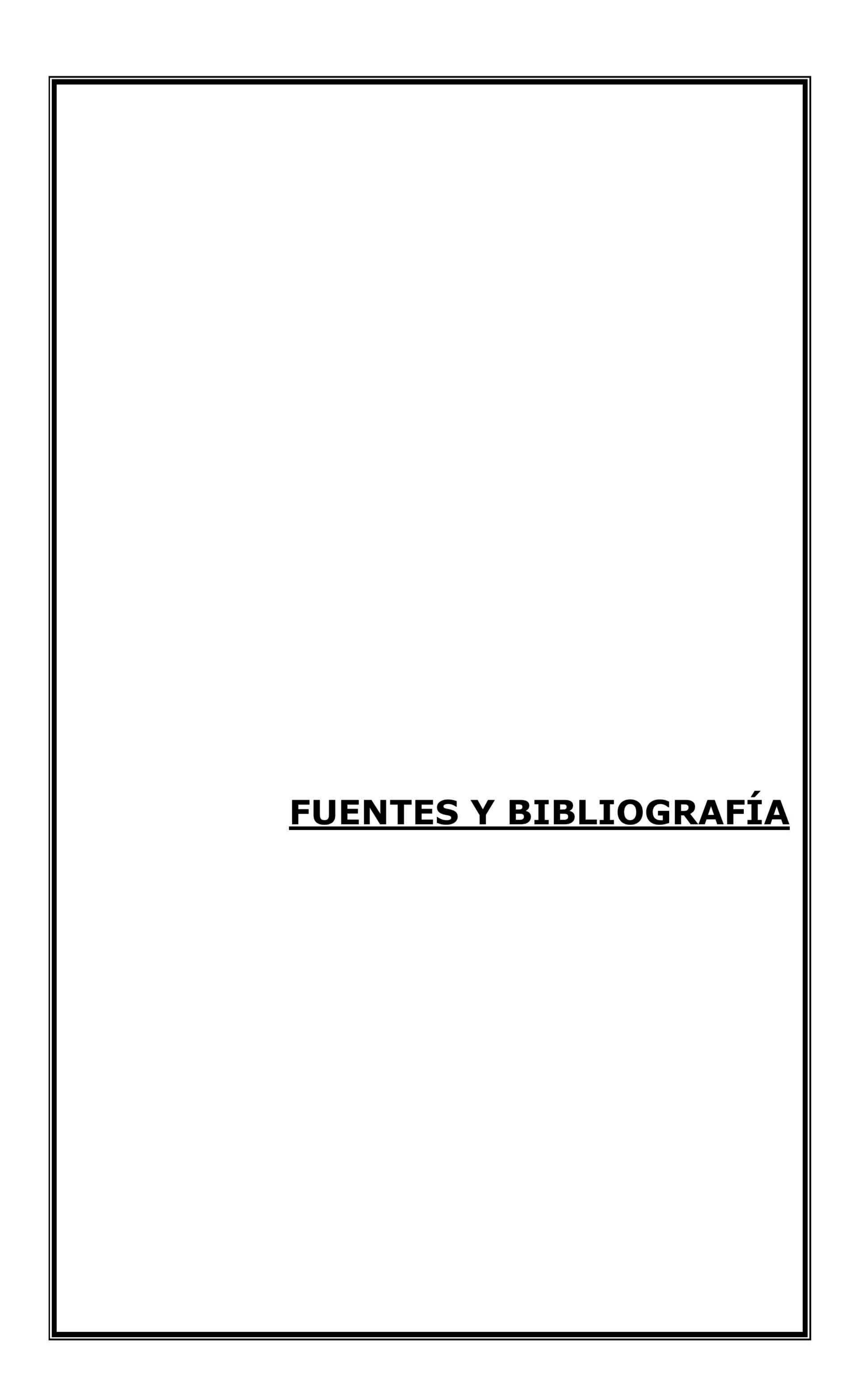
Apresentamos a nossa proposta de interpretação destas questões. Não consideramos que o regime esteja a sofrer, nos finais dos anos de 1940, uma inversão da sua política. Não consideramos que o ideário social que emana das diretrizes corporativas tenha desaparecido. Julgamos sim que no período pós-guerra, a conjuntura externa (e por influência a interna) fará com que o juízo do Estado português evolua, numa lógica convergente embora discreta, num caminho tendente a uma maior intervenção pública, não obstante, nunca tal venha a ser admitido (nem concretizado, é certo). Efetivamente, por meados da década de 1940 encontra-se montado, na ótica do poder político, um modelo de combate aos desequilíbrios sociais que, progressivamente, irá providenciar cada vez maior segurança aos intervenientes na vida social, ativos e passivos, desde que estes sejam «adictos» dos valores e princípios do regime[1187]. Importa notar que se nos vislumbra verosímil e nada anacrónico a readaptação das palavras exaradas há mais de meio século ao tempo presente da contemporaneidade, em que se assiste à mutação, ou até mesmo à fragmentação, do Estado-Providência por condicionantes exteriores, mas igualmente intrínsecas aos próprios Estados, em que estes retomam o discurso, também agora constante embora não abertamente paternalista, de que não é viável nem desejável assumir tantas responsabilidades em matéria de proteção social e humana.

Seja pela pertença a um sistema contributivo de seguros sociais obrigatórios, seja pela graciosidade da assistência social, a política social das ditaduras ibéricas existiu, proporcionando algum diminuto apoio às populações, mas falha de rasgo e sempre imbuída de uma visão coartada, tacanha mesmo, e sempre e sobretudo, como instrumento de controlo social dos regimes. Já o afirmámos no corpo do trabalho, contrariando o

[1187] Cf. TELO, 2003: 124.

discurso social oficial, o levantamento de um Estado social não se encontrava no topo da agenda política. O discurso em torno dessa promessa sim, esse esteve sempre presente e em lugar de destaque, principalmente em Espanha.

O contraponto do discurso social dos ditadores emerge mais transparente quando compulsamos os números. A realidade social apresenta-se. Quer o Franquismo, quer o Salazarismo destinaram, para o período em apreço, diminutas verbas comparativamente com a totalidade de despesa realizada por ambos os Estados. Valores marginais de investimento estatal na previdência e assistência demonstram que as políticas sociais existiram nos regimes de Salazar e de Franco, mas com o propósito, cimeiro, de servir os intentos de controlo social dos Estados ditatoriais e, apenas secundariamente, para gerar melhoria na qualidade de vida dos portugueses dos espanhóis.



FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES

25 Años de Política Social, 1961, Madrid: Delegación Nacional de Organizaciones del Movimiento.

32 Anos ao Serviço de Portugal. Revolução Corporativa, 1960, S./L.: Diário do Norte.

«A organização corporativa em 1943», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XI, n.º 1, 15.01.1944.

ABC, 19.03.1964, edición de la mañana.

ABC do Seguro Social, 1949, Lisboa: D.I.C.I.

ARRESE, José Luis de, 1942 – *La Revolución Social del Nacional-Sindicalismo*, 2.ª ed., Madrid: Editorial Nacional.

BARROS, Eduardo Corrêa de, maio 1944 – «Seguro contra a doença dos trabalhadores portugueses», en *Boletim de Assistência Social*, n.º 35-36, 3.º ano, janeiro-fevereiro 1946: 358-369.

BIKKAL, Dénes, 1954 – «La Seguridad Social en España», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n.º 3, año III, junio 1954.

Boletim de Assistência Social, n.º 89-91, 8.º año, julio-septiembre 1950.

Boletim de Assistência Social, n.º 115-116, 12.º año, enero-junio 1954: 124-125.

Decreto ley nº 29.030, arts. 4º y 5º, en *Diário do Governo*, nº 228, de 30.09.1938: 1355.

BORRAJO, Efrén, 1969 – *Política Social*, 9.ª ed., Madrid: Doncel.

BOTTO-MACHADO, Fernão, 1911 – *O seguro obrigatório dos trabalhadores – Projecto de lei apresentado à Assembleia Nacional Constituinte por Fernão Botto-Machado, Deputado pelo círculo ocidental de Lisboa*, Lisboa: Tipografia Bayard.

BRANDÃO, Diogo de Castelbranco de Paiva de, 1948, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 65-70, 6.º ano, julio-diciembre 1948: 138-149.

BURGOS, Luis, 1945 – «La Familia y la Seguridad Social», en *Revista de Estudios Políticos, suplemento de Política Social*, n. º 2.

«Câmara Corporativa», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año II, n.º 1, 30.11.1934.

CARVALHO, António de, 1932 – *Política Social (Bases para uma organização de Serviços Sociais em Portugal)*, Lisboa: Editores Fernandes & C.ª Lda.

«Casas do Pescadores», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año IV, n.º 22, 15.10.1937.

CASTRO, 1954, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 115-116, 12.º año, enero-junio 1954: 237.

CERDÁ, Baldomero, 1938 – *Las Cooperativas y la Asistencia Social*, Barcelona: Bosch Casa Editorial.

Circular do Conselho de Administração do Instituto de Seguros Sociais e Obrigatórios e de Previdência Geral, de 17.06.1919, cit. por LEAL, 1998.

CORREIA, Fernando da Silva, marzo 1943 – «A Propósito de Assistência Social», en *Boletim da Assistência Social*, n.º 1: 9.

CORREIA, Fernando da Silva, março 1944 – «Algumas Efemérides Referentes a Legislação sobre Assistência em Portugal», en *Boletim da Assistência Social*, n.º 13.

CORREIA, Fernando da Silva, abril 1944 – «Os Inimigos da Assistência», en *Boletim da Assistência Social*, n.º 14: 74.

CORREIA, Fernando da Silva, junio 1944 – «Os Inimigos da Assistência II», en *Boletim da Assistência Social*, n.º 16: 159-160.

CORREIA, Fernando da Silva, enero 1945 – «Assistência "Direito" e Assistência "Dever"», en *Boletim da Assistência Social*, n.º 23: 451.

CORREIA, José Sérvulo, s./d. – «Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social I», en *Estudos Sociais e Corporativos*, n.º 27, Lisboa: Junta da Acção Social.

Crecimiento Económico y Política Social, 1967, Madrid: Ediciones del Movimiento.

«Crónica Legislativa», 1950, en *Revista Española de Seguridad Social*, año IV, n.º 7-8, julio-agosto 1950.

«Depois da fase sindical, a fase corporativa», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año IV, n.º 4, 15.01.1937.

Dez Anos de Política Social 1933-1943, 1943, Lisboa: I. N. T. P.

Diário das Sessões da Assembleia Nacional, nº 13, 12.02.1935: 227-256.

Diário das Sessões da Assembleia Nacional, nº 50, 10.12.1935: 26.

Diário das Sessões da Assembleia Nacional, n.º 107, en 21.01.1937: 237-280.

Diário das Sessões da Assembleia Nacional n.º 9S, 12.02.1943: 9-10.

Diário das Sessões da Assembleia Nacional, n.º 48, 25.02.1944: 63-126.

Diário da Assembleia da República, n.º 6, 17.01.1980: 172.

Dos Años de Actuación al Frente del Ministerio de Trabajo, mayo 1941-1943, 1943, Madrid: Vicesecretaría de la Educación Popular.

FERNANDES, Maria Helena Valez Carvalho, 1973 – «Prestações de Saúde e Seguro na Doença (Relatório)», en *I Congresso Nacional da Previdência Social*, Lisboa: Ministerio de las Corporaciones y Previsión Social; Dirección General de la Previsión.

FERNÁNDEZ, Amado, 1954 – *Tratado Practico de Legislación Social*, 6.ª ed., Zaragoza: La Editorial.

FERREIRA, Coriolano, 1957 – *Assistência Social Portuguesa. Apontamentos sobre a sua História, seus Princípios e sua Organização*, Lisboa: s./ed.

FERRO, António, 1933 – *Salazar. O homem e a sua obra*, s/l: Empresa Nacional de Publicidade.

«Função do Boletim», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año I, n.º 1, 30.11.1933: 1.

«Funções e Directrizes das Casas dos Pescadores», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año VIII, n.º 2, 30.01.1941: 22-23.

GOODOLPHIM, Costa, 1889 – *A Previdência*, Lisboa: Imprensa Nacional.

GRIMM, Hertha; BERGES, Consuelo – «Prólogo», en GÖTZE, Sofie; WRONSKY, Siddy; KRONFELD, Arthur, 1936 – *Problemas Actuales de la Asistencia Social*, Madrid: Librería Beltrán.

HERNÁINZ, Miguel, 1954 – «Consideraciones sobre nuestra seguridad social», en *Cuadernos de Política Social*, n.º 22.

JORDANA, Luis, 1953 – *Los Seguros Sociales en España de 1936 a 1950*, Madrid: Ministerio de Trabajo/INP.

LEAL, António da Silva, 1967 – *Organização da Previdência*, Lisboa: s./ed.

LEÃO XIII, 1931 – *Rerum Novarum*, Porto: A Voz do Pastor.

LEIRA, Eduardo, 1956 – «La nueva legislación de Accidentes del Trabajo en España», en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, año V, n.º 5, septiembre-octubre 1956.

LEITE, João da Costa, 1936 – *A doutrina corporativa em Portugal*, Lisboa: Livraria Clássica Editora.

LÓPEZ, Federico, 1947 – «El Presupuesto de la Seguridad Social», en *Revista Española de Seguridad Social*, año I, n.º 9, septiembre 1947.

MARTÍN, Ramón, 1967 – «La Asistencia Social como Servicio Público», en *Guía de Actividades Públicas Asistenciales*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

MARTÍN, Ramón, 1967a – «Sobre el Concepto de Asistencia Social», en *Problemas Fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

MILLET, Salvador, 1949 – Limitaciones Económicas de la Política Social, en *Arbor*, n.º 38.

MORA, Mário Damas, 1935 – *As Casas do Povo no Estado Corporativo*, Lisboa: Edições Cosmopólis.

«O Conceito Social Moderno da Instituição "Misericórdia"», en *Boletim da Assistência Social*, n.º 17-19, julio-septiembre 1944: 197.

«O Instituto Nacional do Trabalho e Previdência e a organização corporativa», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año IV, n.º 4, 15.01.1937.

Parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei n.º 67, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año III, n.º 6, 15.02.1936.

PEREIRA, Pedro Teotónio, 1937 – «Corporações e previdência social. Primeiros aspectos», (conferência proferida em 1933), en *A batalha do futuro. Organização corporativa*, Lisboa: Livraria Clássica Editora.

PÉREZ, Eugenio, 1952 – «¿Socialización de la Seguridad Social?», en *Cuadernos de Política Social*, n.º 4.

PIO XI, 1965 – *Divini Redemptoris*, Lisboa: União Gráfica.

«Plano de Formação Social e Corporativa (Proposta de lei)», 16.04.1956, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXIII, n.º 7, 16.04.1956.

POSADA, Carlos G., 1948 – «Seguridad Social y Seguros Sociales», en *Revista de Estudios Políticos, suplemento de Política Social*, n.º 6, 1948.

«Primeiro Congresso da União Nacional», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año I, n.º 13, 30.05.1934: 3.

Reforma da Previdência Social. Parecer da Câmara Corporativa 39/VII, 1961, Lisboa: Ministerio de las Corporaciones y Previsión Social.

Relatório da proposta de lei 67 sobre os acidentes de trabalho, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año III, n.º 1, 30.11.1935.

REZENDE, Feliciano, 1963 – *Contribuição para o Estudo da Regulamentação do Seguro-velhice*, Lisboa: Comissão de Reforma da Previdência Social, Lisboa: s./ed.

RODRIGUES, Manuel, 1943 – «Igualdades e Desigualdades», en *Problemas Sociais (Questões Políticas*), Lisboa: Ed. Ática.

«Socorro Social. Excerto do relatório sobre a acção no ano de 1950», en *Boletim de Assistência Social*, n.º 86-88, 8.º ano, abril-junio 1950.

«Socorro Social. Relatório relativo à Gerência de 1951», en *Boletim de Assistência Social*, n.º 107-110, 10.º ano, enero-diciembre 1952.

SOUSA, Luís Vaz de, 1956, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 127-128, 15.º ano, enero-junio 1957: 44-49.

UCELAY, Mariano, 1949 – «Hacia la unificación administrativa de los seguros sociales en España», en *Cuadernos de Política Social*, n.º 2 (2.º trimestre).

UNAMUNO, Miguel, 03.07.1935 – «Comentario. Nueva vuelta a Portugal», en *Ahora*.

VILLA, Luis Enrique de la – «Previsión, seguros sociales y seguridad social», en *Problemas Fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social*, 1967, Madrid: Secretaría General Técnica de Ministerio de la Gobernación.

LEGISLACIÓN (ESPAÑA)

Subsidio Obligatorio de Maternidad (Ley de 26 de Mayo de 1931), en MARTÍN, *et al.*, 1987.

Reglamento para la Imposición y Efectividad de las Sanciones por Incumplimiento de las Leyes de los Seguros, de 4 de diciembre de 1931.

Constitución de la Segunda República (Ley de 9 de diciembre de 1931), en MARTÍN, *et al.*, 1987.

Ley, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 19, 19.07.1938: 272-275. Este seguro está reglamentado por el Decreto de 20 de octubre de 1938, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 118, 26.10.1938: 2010-2018.

Ley de 2 de marzo de 1939, Aranzadi: 254.

Ley sobre la Unidad Sindical, de 26 de enero de 1940, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 31, 31 de enero de 1940: 772-773.

Ley de 30 de diciembre de 1943, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 365, 31.12.1943: 12400-12484.

Decreto de 31 de marzo de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 101, 10.04.1944: 2854-2859.

Decreto de 1 de Mayo de 1944, cit. por MONTOYA, 1992: 349.

Ley de 25 de noviembre de 1944.

Ley de Accidentes del Trabajo en la Industria (1932), cit. por MONTOYA, 1992: 234.

Fuero del Trabajo, decreto de 9 de marzo de 1938, en *Leyes Fundamentales del Estado Español*, 1964, Madrid: Editorial Goñi.

Decreto de 14 de diciembre de 1942.

Decreto de 29 de diciembre de 1942.

Orden de 26 de enero de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 33, 02.02.1944: 938-940.

Orden de 27 de julio de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 210: 5755.

Decreto de 23 de diciembre de 1944, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 13, 13.01.1945: 472-474.

Orden de 23 de enero de 1945, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 35: 1023.

Fuero de los Españoles, Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1945, en *Leyes Fundamentales del Estado Español*, 1964, Madrid: Editorial Goñi.

Orden de 24 de octubre de 1946, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 304, 31.10.1946.

Ley de 31 de diciembre de 1946, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 1, 01.01.1947: 1-66.

Decreto de 10 de enero de 1947, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 21, 21.01.1947: 486-490.

Decreto de 18 de abril de 1947, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 125, 05.05.1947.

Decreto de 9 de enero de 1948, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 21, 21.01.1948: 291-292.

Ley de 22 de diciembre de 1949, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 357, 23.12.1949: 5317-5366.

Decreto de 14 de julio de 1950, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 199, 18.07.1950: 3133-3142.

Ley de 19 de diciembre de 1951, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 355, 21.12.1951: 5741-5765.

Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo, de 4 de agosto de 1952, cit. por FERNÁNDEZ, 1954: 46-47.

Ley del Seguro Escolar, 17 de julio de 1953, cit. por MONTOYA, 1992: 376.

Decreto de 8 de enero de 1954, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 28, 28.01.1954: 492-493.

Orden de 2 de abril de 1954, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 100, 10.04.1954: 2288.

Decreto de 16 de junio de 1954, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 206, 25.06.1954: 5096.

Ley de 22 de diciembre de 1955, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 357, 23.12.1955: 7742-7764.

Ley de 26 de diciembre de 1957, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 323, 27.12.1957: 1356-1432.

Decreto de 20 de junio de 1958, cit. por MARTÍN, 1967: 95.

Fuero del Trabajo, decreto n.º 2930/1966 (publicado en 1967), en *Legislación Social (Recopilación de las disposiciones oficiales vigentes)*, 1974: 11

Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967: *Leyes Fundamentales del Reino y Discurso de Franco ante las Cortes Españolas, el 22 de noviembre de 1966*, 3ª ed., 1973, Madrid: Ediciones del Movimiento.

Ley 1/1971, de 17 febrero de 1971, en *Boletín Oficial del Estado*, n.º 43, 19 de febrero de 1971.

LEGISLACIÓN (PORTUGAL)

Código Penal aprovado por decreto de 10 de Dezembro de 1852, 1853, Lisboa: Imprensa Nacional.

Decreto-ley de 28.02.1891.

Decreto-ley de 02.10.1896.

Decreto-ley n.º 19.281.

Decreto-lei de 24.12.1901.

Decreto-ley n.º 20.944, de 29.01.1931.

Decreto-ley de 27.02.1932.

Ley n.º 83, en *Diário do Governo*, n.º 171, de 24.07.1913.

Ley n.º 494, en *Diário do Governo*, n.º 51, suplemento, de 16.03.1916.

Decreto-ley n.º 5636, en *Diário do Governo*, nº 98, de 10.05.1919, 8.º suplemento: 1025.

Decreto-ley n.º 5636, en *Diário do Governo*, nº 98, de 10.05.1919, 8.º suplemento: 1025.

Decreto-ley n.º 11.996, de 29.07.1926, en *Diário do Governo*, nº 166, de 31.07.1926: 897-898.

Decreto-ley n.º 13.700, en *Diário do Governo*, n.º 111, de 31.05.1927.

Decreto-ley n.º 15.342, en *Diário do Governo*, nº 82, de 11.04.1928.

Decreto-ley n.º 15.343, en *Diário do Governo*, nº 82, de 11.04.1928.

Decreto-ley nº 15.431, en *Diário do Governo*, nº 103, de 07.05.1928: 1104

Decreto-ley n.º 19.281, en *Diário do Governo*, n.º 24, de 29.01.1931.

Decreto-ley n.º 20.944, en *Diário do Governo*, n.º 49, de 27.02.1932.

Decreto n.º 21.103, de 17.04.1932, cit. por TORGAL, 1988: 352.

Decreto n.º 21.426, en *Diário do Governo*, n.º 151, 30.06.1932.

Decreto-ley n.º 21.699, de 19.09.1932, en *Diário do Governo*, n.º 230, de 30.09.1932: 1975-1986.

Constituição Política da República Portuguesa, aprovada pelo Plebiscito Nacional de 19 de Março de 1933, 1951, edición revisada por Afonso Rodrigues Queiró, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

Decreto-ley n.º 22.428, en *Diário do Governo*, n.º 82, de 10.04.1933.

Decreto-ley n.º 23.048, en *Diário do Governo*, n.º 217, de 23.09.1933.

Decreto-ley n.º 23.051, en *Diário do Governo*, n.º 217, de 23.09.1933.

Decreto-ley n.º 23.053, de 23.09.1933, en *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa publicada no ano 1933, segundo semestre*, 1941, Lisboa: Imprensa Nacional.

Decreto-ley n.º 24.715, de 03.12.1934, en *Diário do Governo*, n.º 283: 2071-2074.

Ley n.º 1884, en *Diário do Governo*, n.º 61, de 16.03.1935: 335-387.

Decreto-ley n.º 25.935, en *Diário do Governo*, n.º 237, de 12.10.1935.

Decreto ley n.º 25.936, en *Diário do Governo*, n.º 237, de 12.10.1935: 1477.

Decreto-ley n.º 26.164, en *Diário do Governo*, n.º 209, de 24.12.1935.

Decreto n.º 26.177, en *Diário do Governo*, n.º 304, 31.12.1935, 2.º suplemento.

Ley n.º 1942, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año III, n.º 17, 31.07.1936.

Ley n.º 1953, en *Diário do Governo*, n.º 58, de 11.03.1937.

Decreto-ley n.º 27.610, en *Diário do Governo*, n.º 75, de 01.04.1937.

Decreto-ley n.º 27. 649, en *Diário do Governo*, n.º 84, de 12.04.1937.

Decreto-ley n.º 28.321, en *Diário do Governo*, n.º 300, de 27.12.1937.

Decreto n.º 29.320, en *Diário do Governo*, n.º 303, 30.12.1938, suplemento.

Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, en *Colecção oficial de legislação portuguesa*, Ano 1940, II sem., 1954.

Decreto-ley n.º 30.389, en *Diário do Governo*, n.º 92, de 21.04.1940.

Decreto-ley n.º 30.692, en *Diário do Governo*, n.º 199, de 27.08.1940: 986.

Decreto-ley n.º 30.710, en *Diário do Governo*, n.º 201, de 29.08.1940.

Decreto-ley n.º 30.711, en *Diário do Governo*, n.º 201, de 29.08.1940.

Decreto n.º 31.832, en *Diário do Governo*, n.º 303, 30.12.1941, suplemento.

Decreto-ley n.º 31.913, *Diário do Governo*, n.º 58, de 12.03.1942.

Decreto-ley n.º 32.192, en *Diário do Governo*, n.º 188, de 13.08.1942.

Decreto-ley n.º 32.255, en *Diário do Governo*, n.º 214, de 12.09.1942.

Decreto-ley n.º 32.443, en *Diário do Governo*, n.º 272, de 24.11.1942.

Decreto-ley n.º 32.593, en *Diário do Governo*, n.º 300, de 29.12.1942.

Decreto-ley n.º 32.613, de 31.12.1942, en NEGREIROS, enero-marzo 1949.

Decreto-ley n.º 32.651, en *Diário do Governo*, n.º 26, de 02.02.1943.

Decreto-ley n.º 32.674, en *Diário do Governo*, n.º 41, de 20.02.1943.

Decreto-ley n.º 32.688, en *Diário do Governo*, n.º 41, de 20.02.1943, suplemento.

Decreto-ley n.º 33.512, de 29.01.1944, en *Diário do Governo*, n.º 20.

Decreto-ley nº 33.533, en *Diário do Governo*, n.º 36, de 21.02.1944.

Decreto-ley n.º 33.549, en *Diário do Governo*, n.º 37S, de 23.02.1944.

Ley n.º 1998, en *Diário do Governo*, n.º 102, de 15.05.1944.

Decreto-ley n.º 33.906, en *Diário do Governo*, n.º 196, de 04.09.1944.

Portaria, en *Diário do Governo*, n.º 269, II série, de 18.11.1944.

Decreto n.º 34.349, en *Diário do Governo*, n.º 288, 29.12.1944, suplemento.

Decreto-ley n.º 35.108, en *Diário do Governo*, n.º 247, de 07.11.1945.

Decreto-ley n.º 35.410, de 20.12.1945, cit. por Decreto-ley n.º 37.739, de 20.01.1950, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, n.º 2, 31.01.1950.

Decreto-ley n.º 35.896, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIII, n.º 19, 15.10.1946.

Decreto-ley n.º 36.262, de 05.05.1947, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 50-52, 5.º año, abril-junio 1947.

Decreto-ley n.º 36.448, 01.08.1947, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 53-55, 5.º año, julio-septiembre 1947: 215-217.

Decreto n.º 36.708, en *Diário do Governo*, n.º 303, 31.12.1947, suplemento.

«Despacho de Sua Ex.ª o Ministro do Interior», 12.01.1948, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 65-70, 6.º año, julio-diciembre 1948.

Decreto n.º 37.205, de 06.12.1948, en NEGREIROS, enero-marzo 1949.

«Normas regulamentares publicadas nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37.426, de 23 de Maio de 1949», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, n.º 3, 15.02.1950.

Decreto-ley n.º 37.739, de 20.01.1950, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, n.º 2, Año XVII, 31.01.1950.

Decreto-ley n.º 37.750, en *Diário do Governo*, n.º 24, 04.02.1950.

«Lei 2044, de 20.07.1950», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, n.º 14, 31.07.1950.

Decreto-ley n.º 37.909, de 01.08.1950, en *Diário do Governo*, n.º 152.

Decreto n.º 38.145, en *Diário do Governo*, n.º 269, 30.12.1950, suplemento.

Decreto n.º 39.506, en *Diário do Governo*, n.º 290, 31.12.1953, suplemento.

«Novas disposições sobre o abono de família», 01.05.1955, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXII, n.º 10, 31.05.1955.

«Plano de Formação Social e Corporativa (Proposta de lei)», 16.04.1956, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXIII, n.º 7, 16.04.1956.

Ley n.º 2085, de 17 de agosto de 1956, en *Diário do Governo*, n.º 173.

Decreto n.º 40.928, en *Diário do Governo*, n.º 278, 22.12.1956, suplemento.

DISCURSOS DEL SALAZARISMO

ABREU, Cancela de

__ 05.02.1947, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 50-52, 5.º año, abril-junho 1947: 93-95.

__ 29.12.1947, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 56-58, 5.º año, outubro-dezembro 1947: 266-268.

CASTRO, José Guilherme de Melo

__ 1954, en *Boletim de Assistência Social*, n.º 115-116, 12.º año, janeiro-junho 1954: 232-238.

FERNANDES, António Júlio de Castro

__ 08.08.1946 – «As caixas de previdência e o problema da habitação», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIII, n.º 15, 15.08.1946.

__ 15.11.1946, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIII, n.º 21.

__ 23.12.1946 – «A segurança dos trabalhadores através do seguro social», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIII, n. º 24, 31.12.1946.

__ 28.05.1947 – «Discurso proferido no Porto», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIV, n.º 11, 14.06.1947.

__ 12.06.1947, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIV, n.º 12, 30.06.1947.

FONSECA, José Soares da

__ 02.09.1950, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVII, n.º 17, 15.09.1950.

__, 04.02.1953, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XX, n.º 5, 15.03.1953.

MACEDO, Henrique Veiga de

__ 08.07.1955, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXII, n.º 13, 15.07.1955.

__ 23.09.1955 – «Discurso proferido, no dia 23 de Setembro de 1955, na Costa da Caparica, Colónia de Férias da F.N.A.T., pelo Senhor Ministro das Corporações e Previdência Social, Dr. Henrique Veiga de Macedo, no almoço que ofereceu aos funcionários superiores do I.N.T.P. e aos dirigentes corporativos, para comemorar o XXII aniversário da promulgação do Estatuto do Trabalho Nacional», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXII, n.º 18, 30.09.1955.

__ 18.12.1956 – «Palavras proferidas pelo Senhor Ministro das Corporações e Previdência Social, Dr. Henrique Veiga de Macedo, em 18 de Dezembro de 1956, por ocasião das saudações que lhe foram dirigidas pelos corpos directivos da Caixa Sindical dos Profissionais de Seguros, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXIV, n.º 5, 15.03.1957.

__ 29.05.1957 – «Declarações feitas à Imprensa e à Rádio, no dia 29 de Maio de 1957, pelo Senhor Ministro das Corporações e Previdência Social, Dr. Henrique Veiga de Macedo, sobre a proposta de lei relativa à Reforma da Previdência Social», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XXIV, n.º 11, 15.06.1957.

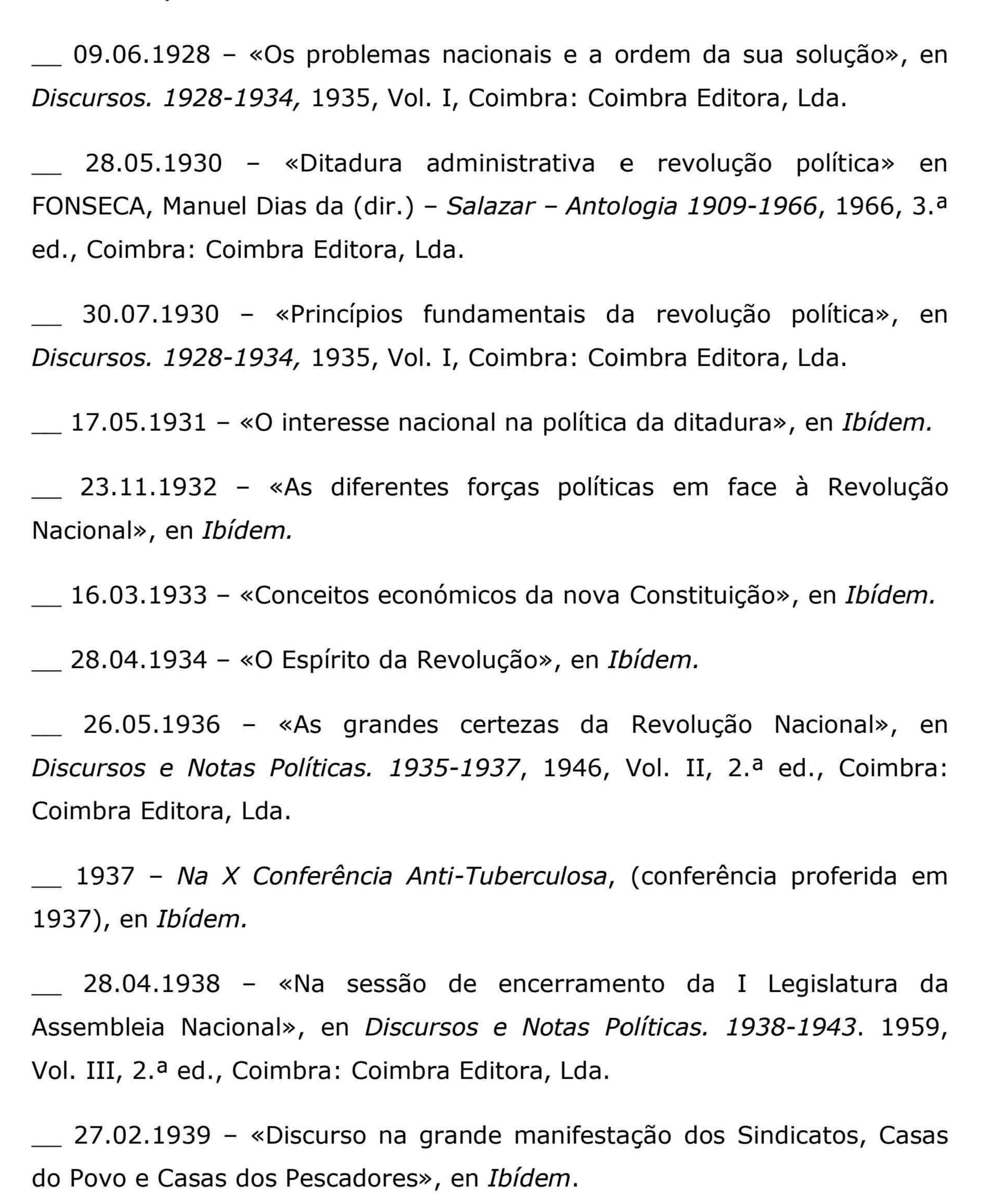
NEGREIROS, Joaquim Trigo de

__ 22.11.1944 – «Palestra de S. Ex.ª o Sub-Secretário de Estado da Assistência Social na Emissora Nacional, en *Boletim de Assistência Social*, 3º año, n.º 41-43, julio-septiembre 1946: 75-76.

__ enero-marzo 1949 – «Assistência Social. Princípios e Realizações», en *Boletim de Assistência Social*, n.º 71-73, 7.º año: 3-20.

«Palavras de S. Ex.ª o Sub-Secretário de Estado das Corporações e Previdência social aos trabalhadores da Marinha Grande», en *Boletim do*

Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, Año X, n.º 6, 31.03.1943: 169.



SALAZAR, António de Oliveira

__ 09.06.1928 – «Os problemas nacionais e a ordem da sua solução», en *Discursos. 1928-1934,* 1935, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 28.05.1930 – «Ditadura administrativa e revolução política» en FONSECA, Manuel Dias da (dir.) – *Salazar – Antologia 1909-1966*, 1966, 3.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 30.07.1930 – «Princípios fundamentais da revolução política», en *Discursos. 1928-1934,* 1935, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 17.05.1931 – «O interesse nacional na política da ditadura», en *Ibídem.*

__ 23.11.1932 – «As diferentes forças políticas em face à Revolução Nacional», en *Ibídem.*

__ 16.03.1933 – «Conceitos económicos da nova Constituição», en *Ibídem.*

__ 28.04.1934 – «O Espírito da Revolução», en *Ibídem.*

__ 26.05.1936 – «As grandes certezas da Revolução Nacional», en *Discursos e Notas Políticas. 1935-1937*, 1946, Vol. II, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 1937 – *Na X Conferência Anti-Tuberculosa*, (conferência proferida em 1937), en *Ibídem.*

__ 28.04.1938 – «Na sessão de encerramento da I Legislatura da Assembleia Nacional», en *Discursos e Notas Políticas. 1938-1943*. 1959, Vol. III, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 27.02.1939 – «Discurso na grande manifestação dos Sindicatos, Casas do Povo e Casas dos Pescadores», en *Ibídem*.

__ 26.02.1940 – «Reunião das Comissões da União Nacional de Lisboa», en *Ibídem*.

__ 25.05.1940 – «Discurso na Assembleia Nacional durante a aprovação da Concordata assinada com o Vaticano», en *Ibídem*.

__ 05.09.1940 – «Discurso aos altos funcionários do Ministério das Finanças, por ocasião do abandono de Salazar daquela pasta», en *Ibídem*.

__ 25.06.1942 – «Discurso na Emissora Nacional», en *Ibídem*.

__ 23.07.1942 – «O Corporativismo e os trabalhadores. Resposta do Presidente do Conselho à mensagem dos dirigentes sindicais.», en *Ibídem*.

__ 27.04.1943 – «Os princípios e a obra da Revolução no momento interno e no momento internacional. Pela Emissora Nacional.», en *Ibídem*.

__ noviembre de 1943 – «Duas palavras a servir de Prefácio», en *Discursos e Notas Políticas. 1938-1943*. Vol. III, 1959, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 09.11.1946 – «Sessão inaugural da I Conferência da União Nacional.», en *Discursos e Notas Políticas. 1943-1950*, 1951, Vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 25.11.1947, en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XIV, n.º 23, 15.12.1947.

__ 28.05.1950 – «Em Braga, por ocasião da inauguração do estádio municipal.», en *Discursos e Notas Políticas. 1943-1950*, 1951, Vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 19.01.1956 – «Tomada de posse dos presidentes das comissões distritais da União Nacional.», en *Discursos e Notas Políticas. 1951-1958*. 1959, Vol. V, Coimbra: Coimbra Editora, Lda.

__ 04.07.1957 – «Tomada de posse da comissão executiva da União Nacional.», en *Ibídem*.

__ 06.12.1958 – «Tomada de posse da comissão executiva da União Nacional.», en *Ibídem*.

SARMENTO, Albano

__ 1944, en *Boletim de Assistência Social*, 3.º año, n.º 41-43, julio-septiembre 1946: 90.

VEIGA, António Jorge Martins da Mota

__ 16.01.1949 – «Discurso proferido por sua Excelência o Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social na inauguração do Posto Clínico dos "Serviços Médico-Sociais" de Alhandra», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVI, n.º 4, 28.02.1949.

__ 13.03.1949 – «Palavras do Subsecretário de Estado na inauguração da nova sede da Casa do Povo de Garvão, no Distrito de Beja», en *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, Año XVI, n.º 5, 15.03.1949.

DISCURSOS DEL FRANQUISMO

FRANCO, Francisco

__ 18.07.1937 – «... al cumplirse el primer año del Movimiento salvador a 18 de julio de 1937, en Salamanca», en *Palabras de Franco*, 1937, Bilbao: Editora Nacional.

__ 18.07.1937a – «... en entrevista al director de "ABC" a 18 de julio de 1937, en Salamanca», en *Ibídem*.

__ 07.08.1937 – «Declaraciones a T. R. Ibarra, publicadas en "Colliers"», en *Palabras del Caudillo (19 abril 1937 - 31 diciembre 1938)*, 1939, 2.ª ed., Barcelona: Ediciones Fe.

__ noviembre 1937 – «Declaraciones al Corresponsal de la N. G. W. News Service», en *Pensamiento Católico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 19.04.1938 – «Discurso con motivo del aniversario de la Unificación, en Zaragoza», en *Palabras del Caudillo (19 abril 1937 – 31 diciembre 1938)*, 1939, 2.ª ed., Barcelona: Ediciones Fe.

__ 18.08.1938 – «Declaraciones a "Candide", en *Franco ha Dicho*, 1947, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), Madrid: Ediciones Voz.

__ noviembre 1940 – «Discurso del Caudillo en el Consejo Nacional que promulgó la Ley Sendical», en *Revista de Trabajo*, n.º 13, noviembre 1940.

__ 27.03.1942 – «En el Instituto Nacional de Previsión», en *Revista de Trabajo*, n.º 28-29, febrero-marzo 1942.

__ 02.06.1942 – «Inauguración del Pantano de San Bartolomé», en *Franco ha Dicho*, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), 1947, Madrid: Ediciones Voz.

__ diciembre 1942 – *Discurso del Caudillo ante el III Consejo Nacional,* 1943, Madrid: Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular.

__ 17.03.1943 – «Discurso pronunciado en la sesión de la primera legislatura», en *Discursos y mensajes de S. E. el Jefe del Estado a las Cortes Españolas, 1943-1961*, 1961, Madrid: Cortes Españolas.

__ 17.03.1943a – Discurso inaugural de las Cortes Españolas, en *Franco ha Dicho*, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), 1947, Madrid: Ediciones Voz.

__ septiembre 1943 – «El Caudillo ante el Consejo Nacional», en *Revista de Trabajo*, n.º 47, septiembre 1943.

__ 20.12.1943 – «A los Jefes Provinciales del Movimiento», en *Pensamiento Católico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 14.04.1944 – «Palabras en Madrid», en *Pensamiento Católico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 18.07.1944 – *Discurso del Caudillo ante el Consejo Nacional de FET-JONS*, 1944, Madrid: Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular.

__ 23.01.1945 – «En la Clausura del III Consejo Nacional Sindical», en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1945.

__ 15.03.1945 – «La política social, esencia del Movimiento», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 21.06.1945 – «Inauguración de las emisiones para América de Radio Nacional», en *Pensamiento Económico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 18.12.1945 – «En Badajoz», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 19.12.1945 – «Palabras en Badajoz», en *Franco ha Dicho*, 1947, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), Madrid: Ediciones Voz.

__ 14.05.1946 – «Discurso de apertura de la segunda legislatura de las Cortes Españolas», en *Discursos y Mensajes de S. E. el Jefe del Estado a las Cortes Españolas. 1943-1961*, 1961, Madrid: Cortes Españolas.

__ 14.05.1946a – «Discurso Inaugural de la segunda etapa de las Cortes Españolas», en *Franco ha Dicho*, 1947, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), Madrid: Ediciones Voz.

__ 14.05.1946b – *Discurso pronunciado por S. E. el Jefe del Estado ante las Cortes españolas al inaugurar su segunda legislatura,* 1946, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 19.05.1946 – «Discurso ante los mineros en Oviedo», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 20.05.1946 – «Palabras pronunciadas desde el balcón del Ayuntamiento de Sama», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ mayo 1946 – «Discurso del Caudillo en Mieres», en *Revista de Trabajo*, n.º 5, mayo 1946.

__ 18.07.1946 – «Palabras del Jefe del Estado acerca de la Justicia Social», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1946.

__ 02.10.1946 – «Palabras pronunciadas en Palencia, en la inauguración de un bloque de viviendas», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 30.11.1946 – «Discurso a los asambleístas del Congreso Nacional de Trabajadores Españoles», en *Revista de Trabajo*, n.º 11-12, noviembre-diciembre 1946.

__ 16.12.1946 – «Palabras en Cogullada», en *Franco ha Dicho*, 1947, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), Madrid: Ediciones Voz.

__ 25.02.1947 – «A la Junta de Gobierno de la Asociación General de Empleados y Obreros de los Ferrocarriles de España», en *Ibídem*.

__ 29.03.1947 – «Al Frente de Juventudes», en *Pensamiento Católico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 30.03.1947 – «A los españoles en el VIII Aniversario de la Victoria», en *Franco ha Dicho*, 1947, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), Madrid: Ediciones Voz.

__ 28.05.1947 – «A los obreros de Barcelona», en *Pensamiento Económico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Seindicales.

__ 14.06.1947 – «Discurso pronunciado durante la visita de la esposa del Presidente de la República Argentina», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 09.11.1947 – «Discurso pronunciado en el Congreso Nacional de Sanidad», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 13.12.1947 – «A la Asamblea de Labradores y Ganaderos», en *Franco ha Dicho*, 1947, 1.º vol. (18.07.1936 a 31.12.1946), Madrid: Ediciones Voz.

__ 18.07.1948 – «Declaraciones del Caudillo a los Representantes de la Prensa», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1948.

__ 09.10.1948 – «Palabras pronunciadas en Córdoba», en *Revista de Trabajo*, n.º 10, octubre 1948.

__ 13.10.1948 – «Palabras en Sevilla», en *Pensamiento Católico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__, 14.10.1948 – «Alocución a los Trabajadores Gaditaños», en *Revista de Trabajo*, n.º 10, octubre 1948.

__ 14.10.1948a – «Discurso de Sevilla», en *Ibídem*.

__ 24.11.1948 – «A la Comisión del Ayuntamiento de Espejo», en *Franco ha Dicho*, 2.º vol. (01.01.1947 a 01.04.1949), 1949, Madrid: Ediciones Voz.

__ 25.11.1948 – «Al pueblo de Toledo», en *Ibídem*.

__ 25.11.1948a – «Palabras pronunciadas en Toledo», en *Textos de Doctrina Política (palabras y escritos de 1945 a 1950)*, 1951, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 31.03.1949 – «Discurso radiado en el aniversario de la Victoria», en *El Movimiento Nacional (Textos de Franco)*, 1966, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 31.03.1949a – «Mensaje a los españoles en el X Aniversario de la Victoria», en *Franco ha Dicho*, 2.º vol. (01.01.1947 a 01.04.1949), 1949, Madrid: Ediciones Voz.

__ 18.05.1949 – *Discurso pronunciado por S. E. el Jefe del Estado ante las Cortes Españolas al inaugurar su Tercera Legislatura el día 18 de Mayo de 1949*, 1949, Castellón: Diputación Provincial.

__, 18.05.1949a – «En la apertura de las Cortes Españolas», en *Franco ha Dicho*, 3.º vol. (1.º abril 1949 a 1.º abril 1951), 1951, Madrid: Ediciones Voz.

__ 18.05.1949b – «Discurso de apertura de la tercera legislatura de las Cortes Españolas», en *Discursos y Mensajes de S. E. el Jefe del Estado a las Cortes Españolas. 1943-1961*, 1961, Madrid: Cortes Españolas.

__ 05.06.1949 – *Discurso pronunciado en Vich en los actos conmemorativos del Centenario de Balmes y Congreso Internacional de Apologetica*, 1949, s/l: s/ed.

__ 06.06.1949 – «En la Clausura del Congreso Apologética» [sic], en *Franco ha Dicho*, 3.º vol. (1.º abril 1949 a 1.º abril 1951), 1951, Madrid: Ediciones Voz.

__ junio 1949 – «Felicitación del Caudillo a la Delegación del Trabajo en Barcelona», en *Revista de Trabajo*, n.º 6, junio 1949.

__ junio 1949a – «La Labor Social del Nuevo Estado», en *Revista de Trabajo*, n.º 6, junio 1949.

__ 11.08.1949 – «El Caudillo inaugura en Eibar 200 viviendas protegidas», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1949.

__ 15.09.1949 – «El Seguro de Enfermedad en el Ferrol del Caudillo», en *Revista de Trabajo*, n.º 9, septiembre 1949.

__ 25.10.1949 – «En la Universidad de Coimbra», en *Franco ha Dicho*, 3.º vol. (1.º abril 1949 a 1.º abril 1951), 1951, Madrid: Ediciones Voz.

__ 29.11.1949 – «Declaraciones al periodista Mr. Constantene Brown – "en Arriba"», en *Franco ha Dicho*, 3.º vol. (1.º abril 1949 a 1.º abril 1951), 1951, Madrid: Ediciones Voz.

__ 02.03.1950 – «Al pueblo, desde el Ayuntamiento en Valladolid«, en *Franco ha Dicho*, 3.º vol. (1.º abril 1949 a 1.º abril 1951), 1951, Madrid: Ediciones Voz.

__ 19.06.1950 – *El Caudillo habla en Viscaya*, 1950, Bilbao: Jefatura Provencial del Movimiento.

__ 20.06.1950 – «En la inauguración de un Ambulatorio en Bilbao», en *Revista de Trabajo*, n.º 6, junio 1950.

__ 21.06.1950 – «En el Club Marítimo del Abra», en *El Caudillo habla en Viscaya*, 1950, Bilbao: Jefatura Provincial del Movimiento.

__ 21.09.1950 – «Declaraciones al diario italiano» Roma, en *Franco ha Dicho*, 3.º vol. (1.º abril 1949 a 1.º abril 1951), 1951, Madrid: Ediciones Voz.

__ 31.12.1950 – *Mensaje del Caudillo en el año nuevo*, 1951, Lugo: Artes Graficas Gerardo Castro.

__ 11.03.1951 – «Discurso ante los trabajadores que asistieron al II Congreso Nacional de Trabajadores», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 12.05.1951 – «Discurso ante los congresistas de la IV Asamblea de Hermandades», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 26.01.1952 – «Declaraciones al "New York Times", en *"Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 16.05.1952 – «Discurso de apertura de la cuarta legislatura de las Cortes Españolas», en *Discursos y Mensajes de S. E. el Jefe del Estado a las Cortes Españolas. 1943-1961*, 1961, Madrid: Cortes Españolas.

__ 14.06.1952 – «Palabras en San Feloni», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 11.08.1952 – «Palabras en la inauguración de viviendas para pescadores en Pasajes de San Pedro», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 13.10.1952 – «Discurso en la inauguración de casas baratas en Granada», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 15.11.1952 – «Discurso en el I Consejo Político Sindical», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 04.12.1952 – «Discurso en Pamplona», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 31.12.1952 – «Mensaje de fin de año», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 17.04.1953 – «Discurso en la inauguración de la Barriada Sevillana de Santa Teresa», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 18.07.1953 – «Discurso ante la representación sindical al recibir la medalla de oro laureada del merito en el trabajo», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 31.12.1953 – «Mensaje de fin de año», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 10.04.1954 – «Discurso en la clausura de la conferencia pesquera», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1951-1954*, 1955, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 14.10.1954 – «Discurso en Logroño», en *Ibídem.*

__ 31.12.1954 – «Mensaje de fen de año», en *Ibídem.*

__ 16.05.1955 – «Discurso de apertura de la quenta legislatura de las Cortes Españolas», en *Discursos y Mensajes de S. E. el Jefe del Estado a las Cortes Españolas. 1943-1961*, 1961, Madrid: Cortes Españolas.

__ 27.06.1955 – «En Almadén», en *Pensamiento Económico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 06.10.1955 – «Inauguración Residencia Sanitaria Francisco Franco», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 23.04.1956 – «En Sevilla», en *Pensamiento Económico*, 1958, Madrid: Centro de Estudios Sindicales.

__ 01.05.1956 – «Discurso pronunciado en Sevilla ante una concentración de veenticenco mil Falangistas», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1955-1959*, 1960, Madrid: Dirección General de Información. Publicaciones Españolas.

__ 31.12.1956 – «Mensaje a los Españoles con motivo del Año Nuevo», en *Ibídem.*

__ 02.08.1957 – «En Orense, Diputación Provincial», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 02.10.1957 – «Declaraciones al Director de la Agencia Efe», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1955-1959*, 1960, Madrid: Dirección General de Información. Publicaciones Españolas.

__ 24.10.1957 – «Discurso con ocasión de la audiencia concedida al consejo provencial de F.E.T. de las J.O.N.S. de Barcelona», en *Ibídem*.

__ 31.12.1957 – «Mensaje a los Españoles con motivo del Año Nuevo», en, *Ibídem*.

__ 28.02.1958 – «Palabras pronunciadas en la sesión conmemorativa del Instituto Nacional de Previsión», en *Ibídem*.

__ 23.10.1958 – Discurso a los representantes del mutualismo laboral, en *Ibídem*.

__ 01.05.1959 – «Declaraciones al Director de "Pueblo"», en *Ibídem*.

__ 18.07.1959 – «En Madrid», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 31.12.1959 – «Mensaje a los Españoles con motivo del Año Nuevo», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1955-1959*, 1960, Madrid: Dirección General de Información. Publicaciones Españolas.

__ 23.03.1960 – «Palabras con ocasión de XXV aniversario del Periódico "Arriba"», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1960-1963*, 1964, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 07.05.1960 – «En Barcelona», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 07.05.1960a – «Discurso en la inauguración del Centro de Formación Profesional acelerada núm. 2 de Barcelona», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1960-1963*, 1964, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 16.05.1960 – «Discurso durante la visita a la ciudad universitaria de Pedralbes, Barcelona», en *Ibídem*.

__ 18.07.1960 – «Discurso en el acto de clausura de las Jornadas Técnicas Sociales, Barcelona», en *Ibídem*.

__ 18.07.1960a – «En las Jornadas Técnicas Sociales», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 03.06.1961 – *Discurso de S. E. el Jefe del Estado en la sesión inaugural de la VII etapa legislativa de las Cortes Españolas*, 1961, Madrid: s./ed.

__ 18.07.1961 – «Palabras de Franco», en *España y Francisco Franco – XXV aniversario de la exaltación a la Jefatura del Estado*, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 02.10.1961 – *En la inauguración del IX Consejo Nacional de F.E.T. y de las J.O.N.S.*, 1961, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 27.05.1962 – «En la Hermandad de Alféreces Provisionales – Cerro Garabitas – Madrid», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 02.10.1962 – «En Tarrasa», en *El Movimiento Nacional (Textos de Franco)*, 1966, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 09.03.1963 – *Sesión de clausura del IX Consejo Nacional de F.E.T. y de las JONS*, 1963, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 16.12.1963 – «Declaraciones al corresponsal en Madrid del Diario francés "Le Figaro"», en *Discursos y Mensajes del Jefe del Estado 1960-1963*, 1964, Madrid: Publicaciones Españolas.

__ 31.12.1963 – *Mensaje de Franco al Pueblo Español – ante 1964*, 1964, Madrid: Ediciones del Movimiento.

__ 08.07.1964 – «En las Cortes Españolas», en *Pensamiento Político de un General: Franco*, 1995, vol. III, Vigo: C. P. Editor.

__ 22.11.1966 – *Leyes Fundamentales del Reino y Discurso de Franco ante las Cortes Españolas, el 22 de noviembre de 1966*, 3.ª ed., 1973, Madrid: Ediciones del Movimiento.

GIRÓN, José Antonio

__ 19.05.1941 – «Del discurso de toma de posesión del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo, camarada José Antonio Girón», en *Revista de Trabajo*, n.º 21-22, julio-agosto 1941.

__ junio 1941 – «Discurso pronunciado en Madrid en junio de 1941 en la constitución de la comisión de reajuste de precios y salarios», en *Revista de Trabajo*, n.º 25, noviembre 1941.

__ 27.03.1942 – «Discurso del Ministro de Trabajo pronunciado en el Instituto Nacional de Previsión», en *Revista de Trabajo*, n.º 28-29, febrero-marzo 1942.

__ mayo 1942 – «Discurso pronunciado en Lenares», en *Revista de Trabajo*, n.º 31, mayo 1942.

__ 18.12.1942 – *Lección del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo Camarada José Antonio Girón a los trabajadores de la Escuela de Capacitación Nacional-Sindicalista*, s./l.: s./ed.

__ 27.03.1942, en *Escritos y Discursos*, 1943, Madrid: Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular.

__ enero 1944 – «El Seguro de Enfermedad en España», en *Revista de Trabajo*, n.º 1, enero 1944.

__ 30.04.1944 – «Palabras del excelentísimo señor ministro de Trabajo (Radio Nacional de España)», en *Revista de Trabajo*, n.º 5, mayo 1944.

__ junio 1944 – «Discurso en Oviedo», en *Revista de Trabajo*, n.º 6, junio 1944.

__ 22.11.1944 – *Orientaciones Sociales del Gobierno (discurso ante el pleno de las Cortes Españolas, el 22 de noviembre de 1944)*, 1945, Madrid: ENP.

__ 23.02.1945 – «Discurso del Ministro en la Reunión anual de los Delegados de Trabajo (Madrid, 12-23 febrero)», en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1945.

__ octubre 1945 – «Manifestaciones del ministro de Trabajo», en *Revista de Trabajo*, n.º 10, octubre 1945.

__ noviembre-diciembre 1945 – «Discurso en Vall de Uxo», en *Revista de Trabajo*, n.º 11-12, noviembre-diciembre 1945.

__ enero 1946 – «Discurso al nuevo Consejo de Admenistración del Instituto Nacional de Previsión», en *Revista de Trabajo*, n.º 1, enero 1946.

__ 17.02.1946 – «La próxima ofensiva social (Zaragoza)», en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1946.

__ mayo 1946 – «Sentido de una Revolución», en *Revista de Trabajo*, n.º 5, mayo 1946.

__ 24.10.1947 – «Discurso en el Homenaje de los productores al ministro del Trabajo, en *Revista de Trabajo*, n.º 10, octubre 1947.

__ mayo 1949 – «Discurso en la clausura de la Semana Social de Málaga», en *Revista de Trabajo*, n.º 5, mayo 1949.

__ 21.05.1949 – «Discurso al Cuerpo Nacional de Enspectores de Trabajo», en *Ibídem.*

__ marzo 1950 – «Discurso del ministro de Trabajo en la clausura de la Semana Social de Málaga», en *Revista de Trabajo*, n.º 3, marzo 1950.

__ 25.11.1950 – *Palabras de Girón – La Cultura, instrumento necesario para la Revolución Social*, Madrid: s/ed.

__ 26.11.1950 – *Palabras de Girón – A las Asambleas Nacionales de Mutualidades y Montepíos Laborales*, Madrid: s/ed.

__ 29.01.1951 – «Discurso en la Homenaje al Ministro y al Subsecretario de Trabajo», en *Revista de Trabajo*, n.º 1, enero 1951.

__ febrero 1951 – «Discurso en Málaga«, en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1951.

__ 08.05.1951 – *Discurso de apertura de la reunión de las Asambleas de Mutualidades e Montepíos Operarios/Laborales, (pronunciada en el Cine Salamanca el día 8 de mayo de 1951)*, Madrid: Servicio de Mutualidades Laborales.

__ 22.05.1951 – *Quince Años de Política Social dirigida por Francisco Franco (discurso de apertura del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, el día 22 de mayo de 1951)*, Madrid: Ediciones O. I. D.

__ junio 1951 – «Entrevista al "Diário de Notícias"», en *Revista de Trabajo*, n.º 6, junio 1951.

__ 03.11.1951 – *La Libertad del Hombre. Meta de la Revolución Social Española (conferencia pronunciada en el Teatro San Fernando, de Sevilla, el día 3 de noviembre de 1951)*, Madrid: Altamira, S. A.

__ 28.02.1952 – «Entrevista al diario "Arriba"», en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1952.

__ 26.04.1952 – «Conferencia pronunciada por el Ministro de Trabajo, José Antonio Girón en el Teatro Tyris de Valencia, con motivo de la Clausura del Curso de Formación profesional de Estudios Sociales del Departamento del Seminario de la Falange de Valencia», en *Revista de Trabajo*, n.º 4, abril 1952.

__ abril de 1952 – *Conferencia y Alocuciones del excelentísimo señor D. José Antonio Girón ministro de Trabajo, en su visita a Valencia (Camaradas de los órgaños Rectores de Mutualidades y Montepíos* Laborales), Madrid: s/ed.

__ 18.07.1952 – «Mensaje del ministro de Trabajo a los productores en conmemoración del 18 de julio», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1952.

__ julio-agosto 1953 – «Mensaje en la inauguración de un ambulatorio en San Leonardo de Yagüe», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1953.

__ noviembre-diciembre 1953 – «Mensaje del ministro de Trabajo a los Montepíos Laborales», en *Revista de Trabajo*, n.º 11-12, noviembre-diciembre 1953.

__ marzo 1954 – «Discurso del ministro de Trabajo a la Falange», en *Revista de Trabajo*, n.º 3, marzo 1954.

__ julio-agosto 1954 – «Discurso de Girón en la imposición de la Medalla de Oro del Trabajo al director general de Previsión y al subdirector de

Mutualidades y Montepíos Laborales», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1954.

__ abril 1955 – «Previsión Ofensiva», en *Revista de Trabajo*, n.º 4, abril 1955.

__ 18.07.1955 – «Mensaje del ministro de Trabajo con motivo del 18 de Julio», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1955.

__ octubre 1955 – «En la inauguración del nuevo edificio del Instituto Nacional de Previsión, de Cádiz», en *Revista de Trabajo*, n.º 10, octubre 1955.

__ febrero 1956 – «En la Radio Nacional», en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1956.

__ febrero 1956a – «Importante nota del ministerio de Trabajo sobre el aumento de salarios», en *Revista de Trabajo*, n.º 2, febrero 1956.

__ 18.07.1956 – «Mensaje radiado del ministro de Trabajo», en *Revista de Trabajo*, n.º 7-8, julio-agosto 1956.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV, 1982 – *Un Siecle de Securite Sociale 1881-1981. L'évolution en Allemagne, France, Grande-Bretagne, Autriche et Suisse*, Nantes: Université de Nantes.

AAVV, 1989 – «Salazar e os fascismos», en *Vértice*, n.º 13, II série.

AAVV, 2006a – *Confrontar a Transformação Demográfica: uma nova solidariedade entre gerações*, Lisboa: MTSS/DGEEP.

AAVV, 2006b – *Protecção Social*, Lisboa: MTSS/DGEEP.

ABREU, Laurinda, 1999 – *Memórias da Alma e do Corpo, a Misericórdia de Setúbal na Modernidade*, Viseu: Palimage Editores.

ADINOLFI, Goffredo, 2008 – «António Ferro e Salazar: entre o poder e a revolução», en *O Corporativismo em Português. Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*, PINTO, António Costa y MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (orgs.), Lisboa: ICS: 117-143.

AGUIAR, João Valente, 2008 – *Fascismo e Estado Novo: uma aproximação ao tema*, Lisboa: Apenas Livros.

ALMEIDA, João Miguel, 2008 – *António de Oliveira Salazar e Pedro Teotónio Pereira. Correspondência política 1945-1968*, Lisboa: Temas e Debates.

ALONSO, Manuel; TORTUERO, José Luis, 2002 – *Instituciones de Seguridad Social*, 18.ª ed., Madrid: Civitas Ediciones, S. L.

ALONSO, José María; GONZALO, Bernardo, 1997 – *La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España*, Madrid: Boletín Oficial del Estado.

ÁLVAREZ, Arturo, 2009 – «"Elaborados con calma, ejecutados con prisa". El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950», en *La Previsión Social en la Historia*, Actas del VI Congreso de Historia Social de España, CASTILLO, Santiago y RUZAFA, Rafael (coord.), Madrid: Siglo XXI.

AMAYA, Àlex, 2010 – *El* Acelerón Sindicalista*: discurso social, imagen y realidad del aparato de propaganda de la Organización Sindical Española, 1957-1969*, Barcelona: E. do A. (tesis de doctorado policopiada).

ANDRÉS-GALLEGO, José; PAZOS, Antón M., 1999 – *La Iglesia en la España contemporánea*, vol. II 1936-1998, Madrid: Ediciones Encuentro.

ARCO, Miguel Ángel del, (estudio preliminar, transcripción y edición), 2011 – *Carlos González-Posada, «Diario de la Revolución y de la Guerra (1936-1939)»*, Granada: Editorial Comares.

ARENDT, HANNAH, 2008 – *As origens do totalitarismo*, 3.ª ed., Lisboa: Dom Quixote.

BASTOS, Susana Pereira, 1997 – *O Estado Novo e os Seus Vadios*, Lisboa: Dom Quixote.

BENJUMEA, Pedro, 1990 – «Sanidad y Desempleo», en AAVV – *Historia de la Acción Social Pública en España*, Madrid: Ed. Siglo XXI, Ministerio de Asuntos Sociales.

BONIFÁCIO, Maria de Fátima, 2010 – *A Monarquia Constitucional (1807-1910)*, 3.ª ed., Lisboa: Texto Editores.

CABRAL, Manuel Villaverde, 1976 – «Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal: ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes», en *Análise Social*, II série, vol. XII, n.º 48: 873-915.

CABRAL, Manuel Villaverde, 1999-2000 – «Classes Sociais», en BARRETO, António y MÓNICA, Maria Filomena (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. VII, Porto: Figueirinhas: 328-336.

CAETANO, Marcelo, 1986 – *Constituições Portuguesas,* Lisboa: Verbo.

CALLAHAN, W. J., 2002 – *La Iglesia Católica en España (1875-1998)*, Barcelona: Crítica.

CALLE, Maria Dolores de la, 1998 – «El sinuoso camino de la política social española», en *Historia Contemporánea*, n.º 17: 287-308.

CAMPINOS, Jorge, 1975 – *A Ditadura Militar, 1926-1933,* Lisboa: Dom Quixote.

CAMPOS, António Correia de, 2000 – *Solidariedade Sustentada. Reformar a Segurança Social*, Lisboa: Gradiva.

CARASA, Pedro, 1997 – «La revolución nacional-asistencial durante el primer Franquismo (1939-1940)», en *Historia Contemporánea*, n.º 16: 89-140.

CARASA, Pedro, 2007 – «Lo Privado y lo Público en el Sistema Asistencial: El Triangulo Iglesia – Ayuntamiento – Estado en la Beneficencia Española», en *Asistencia y Caridad como Estrategias de Intervención Social: Iglesia, Estado y Comunidad (siglos XV-XX)*, ABREU, Laurinda (ed.), Bilbao: Universidad del País Vasco: 141-171.

CARDOSO, José Luís; ROCHA, Maria Manuela, 2003 – Corporativismo e Estado Providência (1933-196*2)*, en *Ler História*, n.º 45: 116-117.

CARREIRA, Henrique Medina, 1996 – *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: Gradiva.

CARREIRA, Henrique Medina, 1996a – *O Estado e a Segurança Social*, Lisboa: ICS/PÚBLICO.

CARVALHO, Rita Almeida de, 2010 – *A Concordata de Salazar: Portugal-Santa Sé 1940*, Lisboa: FCSH/UNL (Tesis de doctorado, texto policopiado).

CASALI, Luciano (ed.), 1990 – *Per una definizione della dittadura franchista*, Milán: Franco Angeli.

CASANOVA, Julián, 2005 – *La Iglesia de Franco*, Barcelona: Crítica.

CATALÁN, Jordi, 1989 – «Autarquía y desarrollo de la industria de fábrica durante la segunda guerra mundial. Un enfoque comparativo», en *El primer franquismo. España durante la segunda guerra mundial,* GARCÍA, José Luis (ed.), Madrid: Siglo XXI.

CATALÁN, Jordi, 1995 – *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona: Ariel.

CATALÁN, Jordi, 2002 – «Franquismo y autarquía 1939-1959: enfoques de historia económica», en *Ayer*, n.º 46.

CENARRO, Ángela, 1995 – «Falange y discurso populista durante el primer franquismo», en *II Encuentro de Investigadores del Franquismo*, vol. I, Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert/FEIS.

CENARRO, Ángela, 2006 – *La sonrisa de Falange. Auxilio Social en la guerra civil y en la posguerra*, Barcelona: Crítica.

CHORÃO, Luís Bigotte, 2010 – *A crise da República e a Ditadura Militar*, Lisboa: Sextante Editora.

COLLOTI, Enzo, 1989 – *Fascismo, fascismi*, Firenze: RCS Sansoni Editore.

Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2002 – *A Reforma da Segurança Social, contributos para o estudo da Lei de Bases*, 2 vols., Lisboa: Assembleia da República.

COMÍN, Francisco, 1996 – «Las Formas Históricas del Estado de Bienestar: el Caso Español», en AAVV – *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid: Fundación Argentaria.

COMÍN, Francisco; DÍAZ, Daniel, 2005 – «Sector público administrativo y Estado del bienestar», en *Estadísticas históricas de España*, CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coord.), vol. II (siglos XIX-XX), 2.ª ed., Madrid: Fundación BBVA: 873-905.

CORTES, Josep Maria, 01.05.1998 – «Salvador Millet i Bel, economista», en *El País*.

COSME, João, 2006 – «As Preocupações Higio-Sanitárias em Portugal (2.ª metade do século XIX e princípio do XX)», en *Revista da Faculdade de Letras do Porto. História*; vol. 7: 181-195.

COUTINHO, Maria Manuela, 1999 – *A Assistência Social em Portugal. 1965/1971: um Período Charneira*, Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social.

CRUZ, Manuel Braga da, 1980 – *As origens da Democracia Cristã e o Salazarismo*, Lisboa: Editorial Presença/Gabinete de Investigações Sociais.

CRUZ, Manuel Braga da, 1985 – «A revolução nacional de 1926: da ditadura militar à formação do Estado Novo», en *Revista de História das Ideias*, vol. 7: 347-371.

CRUZ, Manuel Braga da, 1988 – *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa: Editorial Presença.

CRUZ, Manuel Braga da, 1998 – *O Estado Novo e a Igreja Católica*, Lisboa: Editorial Bizâncio.

CRUZ, Manuel Braga da, 2004 – «Pedro Teotónio Pereira, Embaixador Português em Espanha durante as Guerras», en *Estudos de Homenagem a*

Luís António de Oliveira Ramos, Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto: 429-440.

CUNHA, Luís, 2001 – *A Nação nas Malhas da Sua Identidade: O Estado Novo e a construção da identidade nacional*, Porto: Edições Afrontamento.

DE MIGUEL, Amando, 1975 – *Sociología del Franquismo*, 5.ª ed., Barcelona: Editorial Euros.

DELGADO, Almudena, 1991 – «¿Problema agrario andaluz o cuestión nacional? El mito del Trienio Bolchevique en Andalucía (1918-1920)», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 13: 97-124.

DIAS, Geraldo J. A. Coelho, 2004 – «Igreja, Igrejas e Culto», en MARQUES, A. H. de OLIVEIRA; SERRÃO, Joel (dir.) – *Nova História de Portugal*, vol. X, Lisboa: Editorial Presença.

ESPINA, Álvaro, 2007 – *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI, Fundación Carolina.

FARIA, Telmo, 2006 – *Óscar Carmona. Fotobiografia.*, Lisboa: Museu da Presidência da República.

FARINHA, Luís, 1999 – *O Reviralho. Revoltas Republicanas contra a Ditadura e o Estado Novo (1926-1940)*, Lisboa: Editorial Estampa.

FERNÁNDEZ, María Antonia, 2008 – *Pilar Primo de Rivera, el falangismo femenino*, Madrid: Editorial Síntesis.

FERRANDO, Juan, 1984 – *El régimen de Franco: un enfoque político-jurídico*, Madrid: Tecnos.

FERREIRA, Manuel Pinho de, 2004 – *A Igreja e o Estado Novo na obra de D. António Ferreira Gomes*, Porto: Fundação SPES/Universidade Católica Portuguesa.

FERREIRA, F. A. Gonçalves, 1990 – *História da Saúde e dos Serviços de Saúde em Portugal*, Lisboa: F. C. G.

FERREIRA, Nuno Estêvão, 2008 – «O corporativismo e as instituições do salazarismo: a Câmara Corporativa (1935-1945)», en PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (orgs.) – *O Corporativismo em Português. Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*, Lisboa: ICS: 171-205.

GALA, César, 1995 – *El Sistema de la Seguridad Social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GALA, César, 2007 – *La Asistencia Sanitaria en el marco de la Seguridad Social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

GARCÍA, Margarita, 1990 – «Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia (1939-1975)», en *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GENTILE, Emilio, 1987 – «O Partido no Fascismo Italiano», en *O Estado Novo – das origens ao fim da Autarcia (1926-1959)*, Vol. I, Lisboa: Fragmentos: 77-98.

GEORGEL, Jacques, 1974 – *Franco e o Franquismo*, Lisboa: Dom Quixote.

GEORGEL, Jacques, 1985 – *O Salazarismo*, Lisboa: Dom Quixote.

GIL, Julio, 2006 – *La II República,* Madrid: Biblioteca Nueva.

GIRÓN, José Antonio, 1994 – *Si la memoria no me falla*, Barcelona: Editorial Planeta.

GONZÁLEZ, María Ángeles, 2001 – *La Construcción de un Mito. El Trienio Bolchevique en Andalucía. La Utopía Racional: Estudios Sobre el Movimiento Obrero Andaluz*, Vol. 1, Granada: Universidad de Granada.

GRAZIA, Victoria de, 1981 – *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, Roma-Bari: Laterza.

GUIBENTIF, Pierre, 1986 – «Avatars et dépassement du corporativisme. Le développemement de lá sécurité sociale au Portugal», en *Colloque sur*

l'Histoire de la Sécurité Sociale, Montpellier, 1985, Paris: Association pour l'Étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale.

GUILLÉN, Ana Marta; LEÓN, Margarita, 2011 – *The Spanish Welfare State in the European Context*, Surrey: Ashgate.

GUTIÉRREZ, Antonio, 1993 – *Cáritas Española en la Sociedad del Bienestar 1942-1990*, Barcelona: Editorial Hacer.

HENRIQUES, Raquel Pereira, 1990 – *António Ferro, Estudo e antologia*, Lisboa: Publicações Alfa.

JIMÉNEZ, Juan Carlos, 1996 – *Franco e Salazar: as relações luso-espanholas durante a Guerra Fria*, Lisboa: Assírio&Alvim.

JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse, 1994 – «Politiques Sociales», Paris: Dalloz, en CARREIRA, Henrique Medina, 1996 – *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: Gradiva.

JUDT, Tony, 2009 – *Pós-Guerra. História da Europa desde 1945*, 3.ª ed., Lisboa: Edições 70.

JULIÁ, Santos (coord.), 1999 – *Víctimas de la Guerra Civil*, Madrid: Temas de Hoy.

LEAL, António Silva, 1983 – *Abono de Família*, en «POLIS – Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado», Lisboa: Verbo: 1-9.

LEAL, António Silva, 1998 – «O Mutualismo», en NEVES, Ilídio das (coord.) – *Temas de Segurança Social*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

LEAL, Ernesto Castro, 1994 – *António Ferro: Espaço político e imaginário social*, Lisboa: Edições Cosmos.

LEAL, Ernesto Castro, 1998a – «A Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira e as origens do Estado Novo (1918-1938)», en *Análise Social*, II série, vol. XXXIII, n.º 148: 823-851.

LÉONARD, Yves, 1998 – *Salazarismo e Fascismo*, Mem Martins: Editorial Inquérito.

LOFF, Manuel, 1996 – *Salazarismo e Franquismo na época de Hitler (1936-1942)*, Porto: Campo das Letras.

LOFF, Manuel, 2000 – «Los regímenes autoritarios», en *Ayer*, n.º 37: 125-162.

LOFF, Manuel, 2008 – *"O Nosso Século é Fascista!", O Mundo visto por Salazar e Franco (1936-1945)*, Porto: Campo das Letras.

LOFF, Manuel, 2009 – «Elites and Economic Modernization in Portugal (1945-1995): Authoritarianism, Revolution and Liberalism», en SATTLER, Friederike; BOYER, Christoph (eds.) – *European Economics Elites. Between a New Spirit of Capitalism and the Erosion of State Socialism*, Berlin: Duncker&Humblot: 153-196.

LOPES, Maria Antónia, 1998 – «Os Pobres e a Assistência Pública», en MATTOSO, José (dir.) – *História de Portugal*, vol. V, Lisboa: Ed. Estampa.

LUCENA, Manuel de, 1976 – *A evolução do sistema corporativo português*, vol. I «O Salazarismo», Lisboa: Perspectivas&Realidades.

LUCENA, Manuel de, 1976a – *A evolução do sistema corporativo português*, vol. II «O Marcelismo», Lisboa: Perspectivas&Realidades.

LUCENA, Manuel de, 1999-2000 – «Previdência Social», en BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. IX, Porto: Figueirinhas: 152-167.

LUÍS, António Santos, 1999-2000 – «Previdência», en BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. IX, Porto: Figueirinhas: 149-152.

MACHTAN, Lothar, 1999 – «A Construção do Estado Social Alemão e a Política Social de Bismarck», en *Ler História*, n.º 37: 7-21.

MARÍN, José María; MOLINERO, Carme; YSÀS, Pere, 2001 – *Historia Política 1939-2000*, Madrid: Ediciones Istmo S. A.

MARQUES, A. H. de Oliveira; RODRIGUES, Luís Nuno, 1991 – «A Sociedade e as Instituições Sociais», en MARQUES, A. H. de OLIVEIRA; SERRÃO, Joel (dir.) – *Nova História de Portugal*, vol. XI, Lisboa: Editorial Presença.

MARQUES, A. H. de Oliveira, 2004 – «Conjuntura», en MARQUES, A. H. de OLIVEIRA; SERRÃO, Joel (dir.) – *Nova História de Portugal*, vol. X, Lisboa: Editorial Presença.

MARTINS, Susana, 2006 – *Américo Tomás. Fotobiografia.*, Lisboa: Museu da Presidência da República.

MARTINS, Alcina, 1999 – *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social*, Lisboa: F.C.G.

MARTINS, Fernando, 1996 – «José Soares da Fonseca», en *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. I de ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de, (Dirs.), Venda Nova: Bertrand: 365.

MARTINS, Fernando, 2005 – *Pedro Theotónio Pereira: Uma Biografia (1902-1972)*, Évora: Ed. del Autor.

MARTINS, Fernando, 1992 – *Visão sintética sobre as realidades estruturais e a sua evolução*, en vol. XII de SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. de Oliveira (dir.) – *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, Lisboa: Editorial Presença.

MARTÍN, Antonio, *et al.*, 1987 – *La Legislación Social en la Historia de España de la Revolución Liberal a 1936*, Madrid: Congreso de los Diputados.

MARTÍNEZ, Esther, 1988 – «El Nacimiento de la previsión social (1900-1917). Las primeras soluciones al problema de la vejez entre la previsión y la beneficencia», en *Cuatro Siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*, Madrid: Siglo XXI de España Editores, S. A.: 177-194.

MARTÍNEZ, Esther, 2009 – «El INP entre 1957-1978: de los Seguros Sociales a la Seguridad Social Franquista», en *La Previsión Social en la Historia*, Actas del VI Congreso de Historia Social de España, CASTILLO, Santiago; RUZAFA, Rafael (coord.), Madrid: Siglo XXI: 265-296.

MAZA, Elena, 1999 – *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Barcelona: Editorial Ariel, S. A.

MEDINA, João, 1978 – *Salazar e os Fascistas. Salazarismo e Nacional-Sindicalismo, a história dum conflito 1932/1935*, Lisboa: Livraria Bertrand.

MENDES, J. Amado, 1998 – «As Camadas Populares Urbanas e a Emergência do Proletariado Industrial», en MATTOSO, José (dir.) – *História de Portugal*, vol. V, Lisboa: Ed. Estampa.

MENDES, Fernando Ribeiro, 2011 – *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

MENESES, Filipe Ribeiro de, 2010 – *Salazar. Biografia Política*, 3.ª ed., Lisboa: Dom Quixote.

MIRANDA, Sacuntala de, 1992 – A Evolução Demográfica, en SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. de Oliveira (dir.) – «Portugal e o Estado Novo (1930-1960)», vol. XII, Lisboa: Ed. Presença.

MOLINERO, Carme; YSÀS, Pere, 1998 – «La Historia Social de la Época Franquista. Una Aproximación», en *Historia Social*, n.º 30: 133-154.

MOLINERO, Carme; YSÀS, Pere, 2003 – «El malestar popular por las condiciones de vida. ¿Un problema político para el régimen franquista?», en *Ayer*, n.º 52: 255-280.

MOLINERO, Carme, 2005 – *La Captación de las Masas. Política Social y Propaganda en el Régimen Franquista*, Madrid: Ediciones Cátedra.

MOLINERO, Carme, 2005a – «Sindicalisme Nacional». Una anàlisi comparativa entre Itàlia i Espanya, en *Nou Estat, nova política, nou ordre internacional. Feixismo i Franquisme en una perspectiva comparada*, DI FEBO, Giuliana; MOLINERO, Carme (eds.), Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer/CEFID: 45-77.

MOLINERO, Carme, 2005b – «El fantasma de la lluita de classes en l'imaginari franquista», en *Recerques*, n.º 50: 35-56.

MOLINERO, Carme, 2006 – «El reclamo de la "justicia social" en las políticas de consenso del régimen franquista», en *Historia Social*, n.º 56: 93-110.

MOLINERO, Carme; YSÀS; Pere, 2008 – *La Anatomía del Franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona: Crítica.

MONTERO, Feliciano, 1988 – *Los Seguros Sociales en la España del Siglo XX. Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Universidad de Salamanca.

MONTOYA, Alfredo, 1992 – *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid: Editorial Civitas, S. A.

MOZZICAFREDDO, Juan, 1997 – *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.

MURARD, Numa, 2004 – *La Protection Sociale*, 5.ª ed., Paris: Éditions La Découverte.

NAVARRO, Manuel, 2008 – «Protección Social», en CAMPO, Salustiano del; TEZANOS, José Félix (dir.), *España Siglo XXI*, vol. 1 «La Sociedad», Madrid: Biblioteca Nuova.

NOGUEIRA, Franco, 2000 – *O Estado Novo*, Porto: Livraria Civilização Editora.

NUNES, Ana Bela, 1996 – «Desemprego», en ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de (dirs.), *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol. I, Venda Nova: Bertrand Editora: 254-255.

NUNES, João Paulo Avelãs, 2007 – «Efeitos colaterais do "fomento industrial". O exemplo do subsector português do volfrâmico até à década de 1950», en *Revista da Faculdade de Letras. História.* Porto, III série, vol. 8: 273-297.

OLIVEIRA, César, 1973 – «A Revolução Russa na imprensa portuguesa da época», en *Análise Social*, vol. X, n.º 40: 790-811.

OLIVEIRA, César, 1987 – *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*, Lisboa: O Jornal.

OLIVEIRA, César, 1995 – *Cem anos nas relações Luso-Espanholas. Política e Economia*, Lisboa: Edições Cosmos.

ORDUÑA, Mónica, 1996 – *El Auxilio Social (1936-1940), La etapa fundacional y los primeros años*, Madrid: Escuela Libre Editorial.

Ó, Jorge Ramos do, 1999 – *Os anos de Ferro: O dispositivo cultural durante a Política do Espírito. 1933-1949*, Lisboa: Ed. Estampa.

PACI, Massimo, 20 05 – *Nuovi lavori, Nuovo Welfare*, Bolonha: Il Mulino.

PALIER, Bruno, 2010 – *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

PATRIARCA, Fátima, 1995 – *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*, 2 vols., Lisboa: INCM.

PAXTON, Robert O., 2004 – *The Anatomy of Fascism*, New York: Vintage Books.

PAYNE, Stanley G., 1987 – *El régimen de Franco 1936-1975*, Madrid: Alianza.

PAYNE, Stanley G., 2006 – *A Guerra Civil Espanhola*, Lisboa: Ulisseia.

PERDOMO, José Gabriel, 1988 – «Asistencia Social y Beneficencia: evolución, situación actual y perspectivas», en *Cuatro Siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*, Madrid: Siglo XXI de España Editores, S. A.

PEREIRA, Pedro Telhado (org.), 2000 – *A Reforma da Segurança Social*, Oeiras: Celta Editora.

PEREIRA, Pedro Teixeira; GOMES, Eva; MARTINS, Olga, 2005 – «A Alienação no Porto: o Hospital de Alienados do Conde de Ferreira (1883-1908)», en *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. História*, vol. VI, Porto: Faculdade de Letras: 99-128.

PEREIRINHA, José António, 2008 – *Política Social: Formas de actuação no contexto europeu*, Lisboa: Universidade Aberta.

PEREIRINHA, José A.; CAROLO, Daniel F., 2009 – *A construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003*, Lisboa: GHES, ISEG/UTL.

PEREIRINHA, José A.; ARCANJO, Manuela; CAROLO, Daniel F., 2009 – *Prestações sociais no corporativismo português: a política de apoio à família no período do Estado Novo*, Lisboa: GHES, ISEG/UTL.

PICÓ, Josep, 1999 – *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, 3.ª ed., Madrid: Siglo XXI de España Editores.

PIMENTEL, Irene Flunser, 2000 – «A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40», en *Análise Social*, vol. XXXIV, n.º 151-152: 477-508.

PINTO, António Costa, 1982 – «A Formação do Integralismo Lusitano (1907-1917)», en *Análise Social*, vol. XVIII, n.º 72-73-74: 1409-1419.

PINTO, António Costa, 1996 – «António Júlio de Castro Fernandes», en ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de, (dirs.), *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. I, Venda Nova: Bertrand: 348.

PINTO, António Costa, 2008 – «O Estado Novo português e a vaga autoritária dos anos 1930 do século XX», en *O Corporativismo em Português. Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*, PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (orgs.), Lisboa: ICS: 25-49.

PINTO, António Costa, 1994 – *Os Camisas Azuis. Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal*, *1914-1945*, Lisboa: Editorial Estampa.

PINTO, António Costa, 1992 – *O Salazarismo e o Fascismo Europeu. Problemas de interpretação nas ciências sociais*, Lisboa: Editorial Estampa.

PINTO, António Costa, 2005 – «Portugal Contemporâneo: uma introdução», en *Portugal Contemporâneo*, PINTO, António Costa (coord.), Lisboa: Dom Quixote: 11-50.

PINTO, António Costa, 1986 – «The Radical Right and the Military Dictatorship in Portugal: the 28 May League (1928-33)», en *Luso-Brazilian Review*, vol. 23, summer 1986, Madison: U. of Wisconsin Press: 1-15.

PIQUERAS, José A.; SANZ, Vicent (eds.), 2007 – *A Social History of Spanish Labour*, New York: Berghahn Books.

PRESTON, Paul, 2001 – *Palomas de guerra: cinco mujeres marcadas por el enfrentamiento bélico*, Barcelona: Plaza&Janés.

PRESTON, Paul, 2004 – *Franco, «Caudillo de España»*, Barcelona: DeBols!llo.

PRESTON, Paul, 2011 – *El Holocausto español: odio y exterminio en la Guerra Civil y después*, Barcelona: Debate.

RAMOS, Rui, 2001 – «A Politização da Vida Portuguesa», en MATTOSO, José (dir.) – *História de Portugal*, vol. VI, Lisboa: Ed. Estampa.

REBELO, José, 1998 – *Formas de Legitimação do Poder no Salazarismo*, Lisboa: Livros e Leituras.

REIS, António, 1990 – «Ascensão e consolidação do Estado Novo: a ordem económica e social entre o desenvolvimento e a estagnação: controlo ideológico e resistência cultural: sob a égide dos valores conservadores», en *Portugal Contemporâneo*, vol. 4, Lisboa: Publicações Alfa.

REZOLA, Maria Inácia, 2008 – «A Igreja Católica portuguesa e a consolidação do salazarismo» en *O Corporativismo em Português. Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*, PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (orgs.), Lisboa: ICS: 247-277.

RÉMOND, René, 1994 – *Introdução à História do Nosso Tempo. Do Antigo Regime aos nossos dias*, Lisboa: Gradiva.

RICHMOND, Kathleen, 2003 – *Las Mujeres en el fascismo español: la sección femenina de la Falange: 1934-1959*, Madrid: Alianza.

RIQUER, Borja de, 2010 – «La dictadura de Franco», en *História de España*, FONTANA, Josep; VILLARES, Ramón (dirs.), vol. 9, Barcelona: Crítica/Marcial Pons.

RODRIGUES, E. V.; SAMAGAIO, F.; FERREIRA, H.; MENDES, M. M.; JANUÁRIO, S., 1999 – «A pobreza e a exclusão social – teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal», en *Revista da Faculdade de Letras do Porto. Sociologia*, vol. IX: 63-101.

RODRIGUES, Fernanda, 1999 – *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSS/CPIHTS.

RODRÍGUEZ, Gregorio, 1989 – «La Política Social en España: Realidades y Tendencias», en MUÑOZ, Rafael, y otros – *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.

RODRÍGUEZ, Gregorio, 2004 – *El Estado de Bienestar en España. Debates, Desarrollo y Retos*, Madrid: Editorial Fundamentos.

RODRÍGUEZ, María José, 2003 – «Concepto y Antecedentes de la Seguridad Social», en RODRÍGUEZ, María José; GORELLI, Juan; VÍLCHEZ, Maximiliano, 5.ª ed. – *Sistema de Seguridad Social*, Madrid: Editorial Tecnos.

RONCAGLIA, Alessandro, 2005 – *Il Mito della Mano Invisibile*, Roma-Bari: Editori Laterza.

RÓS, Manuel, 2009 – *A Grande Tentação. Os planos de Franco para invadir Portugal*, Lisboa: Casa das Letras.

ROSA, Maria João Valente; CHITAS, Paulo, 2010 – *Portugal: Os Números*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

ROSAS, Fernando, 1982 – «A Igreja em Portugal nos anos 40», en *História*, n.º 46, 1982.

ROSAS, Fernando, 1986 – «Da Ditadura Militar ao Estado Novo», en *Catálogo da Exposição "5 de Outubro – 75 anos depois"*, 1986, Lisboa: Cooperativa de Estudos e Documentação/Biblioteca Nacional.

ROSAS, Fernando, 1989 – «A crise do Liberalismo e as origens do Autoritarismo Moderno e do Estado Novo em Portugal», en *Penélope*, n.º 2: 98-114.

ROSAS, Fernando, abril 1989 – «Cinco Pontos em torno do Estudo Comparado do Fascismo», en *Vértice*, n.º 13, II série: 21-29.

ROSAS, Fernando, 1992 – «As grande linhas da evolução institucional», en *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, vol. XII de SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. de Oliveira (dirs.) – *Nova História de Portugal*, Lisboa: Editorial Estampa.

ROSAS, Fernando, 1995 – *Portugal entre a Paz e a Guerra 1939-1945*, Lisboa: Editorial Estampa.

ROSAS, Fernando, 1996 – «Pedro Teotónio Pereira», en ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de (dirs.) – *Dicionário de História do Estado Novo*, Venda Nova: Bertrand: 718-719.

ROSAS, Fernando, 1998 – «Saber Durar (1926-1949)», en *O Estado Novo (1926-1974)*, vol. 7 de MATTOSO, José (dir.), *História de Portugal*, Lisboa: Editorial Estampa.

ROSAS, Fernando; SAMARA, Alice, 2006 – *Francisco Craveiro Lopes. Fotobiografia.*, Lisboa: Museu da Presidência da República.

ROSAS, Fernando, 2008 – «O Salazarismo e o Homem Novo. Ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo nos anos 30 e 40», en TORGAL, Luís Reis; PAULO, Heloisa (coord.) – *Estados autoritários e totalitários e suas representações. Propaganda, Ideologia, Historiografia e Memória*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra: 31-48.

ROSAS, Fernando; ROLLO, Maria Fernanda, 2009 – *História da Primeira República Portuguesa*, Lisboa: Tinta-da-China.

ROSAS, Fernando, 2012 – *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*, Lisboa: Tinta-da-China.

ROSENDO, Vasco, 1996 – *O Mutualismo em Portugal, Dois séculos de História e suas Origens*, Lisboa: Montepio Geral.

RUIZ, Juan José, 1977 – *El Papel Político de la Iglesia Católica en la España de Franco (1936-1971)*, Madrid: Tecnos.

SANTOS, Fernando Piteira, 1982 – «O Fascismo em Portugal: conceito e prática», en *O Fascismo em Portugal* (Atas do Colóquio, março de 1980), Lisboa: A Regra do Jogo: 9-17.

SANTOS, Paula Borges, 2012 – *A Política Religiosa do Estado Novo (1933-1974). Estado, Leis, Governação e Interesses Religiosos*, Lisboa: FCSH/UNL (Tesis de doctorado, texto policopiado).

SAZ, Ismael, 2003 – *España contra España. Los nacionalismos franquistas*, Madrid: Marcial Pons.

SEABRA, Jorge; AMARO, António Rafael; NUNES; João Paulo Avelãs, 2000 – *O CADC de Coimbra, a democracia cristã e os inícios do Estado Novo (1905-1934)*, Lisboa: Edições Colibri/FLUC.

Segurança Social em Portugal, Evolução e Tendências, 1984, Lisboa/Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

SILVA, Armando Malheiro da, 2006 – *Sidónio e Sidonismo*, 2 vols., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

STERNHELL, Zeev – «O charme secreto do fascismo», en *Público*, edição de 25.10.1995: 22-23.

TELLO, José Ángel, 1984 – *Ideología y política. La Iglesia Católica española (1936-1959)*, Zaragoza: Pórtico.

TELO, António José, 1980 – *Decadência e Queda da I República,* 2 vols. Lisboa: A Regra do Jogo.

TELO, António José, 2003 – «Portugal en los sistemas internacionales», en *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*, TELO, António José; TORRE, Hipólito de la, Mérida: Editora Regional de Extremadura.

TELO; António José; TORRE, Hipólito de la, 2003 – *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*, Mérida: Editora Regional de Extremadura.

THOMÀS, Joan Maria, 1992 – *Falange, guerra civil, franquisme: F. E.T. y de las J. O. N. S. de Barcelona en els primers anys del règim franquista*, Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat.

THOMÀS, Joan Maria, 2001 – *La Falange de Franco: fascismo y fascistización en el régimen franquista: 1937-1945*, Barcelona: Plaza&Janés.

THOMSON, Oliver, 2000 – *Uma história da Propaganda*, Lisboa: Temas e Debates.

TORGAL, Luís Reis, 1988 – «Estado, Ideologia e História em Portugal (Séculos XIX-XX)», en *Revista de História*, vol. VIII, Porto: Centro de História da Universidade do Porto: 345-355.

TORGAL, Luís Reis, 2009a – *Estados Novos. Estado Novo. Ensaios de História Política e Cultural*, vol. 1, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

TORGAL, Luís Reis, 2009b – *Estados Novos. Estado Novo. Ensaios de História Política e Cultural*, vol. 2, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

TORGAL, Luís Reis, 2008 – «"O Fascismo nunca existiu...". Reflexões sobre as representações de Salazar», en TORGAL, Luís Reis; PAULO, Heloisa (coord.) – *Estados autoritários e totalitários e suas representações. Propaganda, Ideologia, Historiografia e Memória*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra: 17-29.

TRIBOLET, José, *et al.*, 1998 – *Saber e Poder*, Lisboa: Livros e Leituras.

TUSELL, Javier, 1994 – *Memorias de un fascista. Los recuerdos de J. A. Girón de Velasco*.

VALENTE, José Carlos, 1996a – «Joaquim Trigo de Negreiros», en ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de (dirs.) – *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. II, Venda Nova: Bertrand: 659-660.

VALENTE, José Carlos, 1996b – «Henrique Veiga de Macedo», en ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de (dirs.) – *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. II, Venda Nova: Bertrand: 534.

WHEELER, Douglas, 1986 – *A Ditadura Militar Portuguesa (1926-1933)*, Mem Martins: Publicações Europa-América.

WOOLF, Stuart, 1974 – «¿Existió un sistema económico fascista?», en *La naturaleza del fascismo*. México: Grijalbo.

WOOLF, Stuart, 1987 – «Fascismo e Autoritarismo: em busca de uma tipologia do fascismo europeu», en *O Estado Novo – das origens ao fim da Autarcia (1926-1959)*, vol. I, Lisboa: Fragmentos: 15-21.

YSÀS, Pere, 2001 – «Franquisme i feixisme», en THÒMAS, Joan M. (ed.) – *Franquisme/Feixisme*, Reus: Fundació d'Estudis Socials i Nacionals Josep Recasens.

YSÀS, Pere, 2005 – «Consens i Dissens en el Primer Franquisme», en DI FEBO, Giuliana; MOLINERO, Carme (eds.) – *Nou Estat, nova política, nou ordre internacional. Feixismo i Franquisme en una perspectiva comparada*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer/CEFID: 161-190.

ZAFRILLA, Ricardo, 1999 – «Universidades Laborales: un modelo de educación falangista en el Franquismo», en *La Educación en España a examen (1898-1998)*, tomo II, Zaragoza: MEC/CSIC: 177 y ss.

«SALAZAR E FRANCO, A POLÍTICA SOCIAL IBÉRICA (1933 – 1957)»

RESUMO da Tese de Doutoramento

A presente tese aborda uma temática na área da História Política e Social comparadas: as políticas sociais desenvolvidas por Salazar e Franco entre 1933 e 1957. No primeiro capítulo trata-se do contexto político-ideológico dos regimes ditatoriais ibéricos, analisando-se, de igual modo, os antecedentes históricos das políticas sociais em Espanha e Portugal.

No Capítulo segundo, analisa as condicionantes que marcaram a estruturação das referidas políticas sociais nos "Estados Novos", com particular enfoque para as decisões na área da previdência e assistência sociais.

A última parte da tese de doutoramento, o Capítulo 3, incide sobre o discurso político, em particular o discurso social dos principais intervenientes políticos, identificando-se os principais vetores presentes nessas comunicações, bem como o seu significado político.

Esta tese apresenta uma temática de grande potencial de exploração e, consequentemente, de produção de novo conhecimento.